

Vorwort	2
Perspektiven und Schwerpunkte	
WTO-Ministerkonferenz in Doha	4
Neuer Finanzausgleich	12
Corporate Governance	24
Wettbewerbsfähige Infrastrukturen	34
Netzwerke	43
Politikfelder	
Aussenwirtschaft	62
Bildung und Forschung	72
Konjunktur und Währung	76
Agrarwirtschaft	82
Querschnittsthemen	86
Finanzen und Steuern	90
Infrastrukturfragen	100
Energie und Umwelt	116
Wettbewerbspolitik	123
Rechtsfragen	124
Konsumentenpolitik	134
Staatspolitik und Sicherheitsfragen	137
Organisation	
Geschäftsstellen	142
Internationale Kontakte	150
Mitgliederverzeichnis	154
Vorstand und Kommissionen	160
Geschäftsführung	166
Service-Leistungen	168

Das politische und wirtschaftliche Umfeld des ersten vollen Geschäftsjahrs von economiesuisse war gekennzeichnet durch Schwierigkeiten und Turbulenzen aller Art. Die weltweite konjunkturelle Abkühlung, die schon vor dem 11. September 2001 eingesetzt hatte und durch diesen noch akzentuiert wurde, hat auch die Aktivitäten der Schweizer Unternehmen belastet. Dazu kamen Probleme bei bekannten Firmen, die in ihrer Häufung für die Schweiz einzigartig waren und die Politik in höchstem Masse beschäftigten. Seit dem Zusammenbruch der sozialistischen Volkswirtschaften und dem vermeintlichen Ende der Systemkonkurrenz sind in der politischen Debatte erstmals einzelne Aspekte der freien Marktwirtschaft in Frage gestellt worden. Die Wirtschaft ist herausgefordert, nicht nur die liberalen Rahmenbedingungen entschlossen zu verteidigen, sondern auch Vertrauen und Glaubwürdigkeit in Gesellschaft und Politik durch unternehmerischen Erfolg im weltweiten Wettbewerb, durch Augenmass, Transparenz und offene Kommunikation zu schaffen.

Trotz des schwierigen Umfelds gingen alle Abstimmungen, in welchen sich economiesuisse mit Kampagnen engagiert hatte, im Sinne der Wirtschaft aus: eindruckliche Ablehnung der Kapitalgewinnsteuer und Annahme der Schuldenbremse im finanzpolitischen Bereich; auf sozialpolitischem Gebiet – in enger Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Arbeitgeberverband – Ablehnung der AHV-Initiativen sowie der 36-Stunden-Woche; schliesslich die Weiterführung der umsichtigen Öffnung der Schweiz durch Annahme der Bilateralen Verträge mit der EU, der Revision des Militärgesetzes und des Beitritts unseres Landes zur UNO.

economiesuisse wird sich weiterhin mit aller Kraft für eine kohärente, liberale Wirtschaftspolitik sowohl national wie auch in den internationalen Gremien einsetzen.

- Grosse Sorgen bereiten die Perspektiven der Finanzpolitik. Nach einer markanten Zunahme der Staats- und Fiskalquoten in den 90er Jahren ist die notwendige Trendwende noch nirgends in Sicht. Ganz im Gegenteil lässt das enorme Ausgabenwachstum der öffentlichen Hand einen weiteren Anstieg von Fiskal- und Staatsquote befürchten.
- Der Liberalisierungsprozess in zentralen Infrastrukturbereichen (Energie, Telekom, Post und Verkehr) droht zum Stillstand zu kommen, sodass wir gegenüber dem umliegenden Ausland immer mehr ins Hintertreffen geraten. Längerfristig schwächt dies die Qualität der Infrastruktur, die Konkurrenzfähigkeit und damit den Wohlstand in der Schweiz.
- Erfreulich ist die baldige Inkraftsetzung der Bilateralen Verträge mit der EU. Hingegen geben die unklaren Perspektiven der bereits lancierten zweiten Generation bilateraler Verhandlungen mit der EU aus Sicht der Wirtschaft zu einiger Skepsis Anlass. Hohe Erwartungen setzt die exportabhängige Schweizer Wirtschaft in den innerhalb der WTO aufgenommenen Verhandlungszyklus.

Auf Ende des letzten Jahres ist Dr. Andres F. Leuenberger als Präsident des Dachverbandes zurückgetreten. Wir schulden ihm aufrichtigen Dank für sein langjähriges erfolgreiches Wirken und für seinen grossen persönlichen Einsatz. Im neu gebildeten Präsidium von economiesuisse unter dem Vorsitz des links Unterzeichnenden nehmen auch Charles Pictet, Dr. Franz B. Humer und Johann Niklaus Schneider-Ammann als Vizepräsidenten sowie Marcel Ospel als Quästor Einsitz. Damit wird die Führung unseres Verbandes breit abgestützt und verstärkt.

Entscheidend für die Schlagkraft und den zukünftigen Erfolg von economiesuisse ist die enge und tatkräftige Zusammenarbeit mit allen unseren Mitgliedern. Denn jede Organisation ist letzten Endes nur so stark wie das Engagement ihrer Mitglieder.



Ueli Forster
Präsident



Dr. Rudolf Ramsauer
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is Ueli Forster's, and the signature on the right is Dr. Rudolf Ramsauer's.

Die vierte Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation im November 2001 in Doha, Katar, hat eine neue Welthandelsrunde eingeleitet. Die Schweizer Wirtschaft begrüsst diesen Schritt. Wichtigen Forderungen wird Rechnung getragen. Die Schweizerische Eidgenossenschaft wird die Bemühungen der Schweiz, weitere signifikante Öffnungen im Welthandel zu erzielen, konsequent unterstützen. Besonderes Augenmerk verdienen die Gebiete Marktzugang, Geistiges Eigentum, Direktinvestitionen und Handelserleichterungen (Trade Facilitation).

Erwartungen an die neue Welthandelsrunde der WTO

Die vierte Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Doha, Katar, im November 2001 war ein weiterer wichtiger Meilenstein in der Geschichte des Welthandels. Trotz erheblicher Zweifel gelang es im Gegensatz zur Ministerkonferenz 1999 in Seattle, eine neue Welthandelsrunde einzuläuten. Verschiedene Faktoren spielten dabei eine zentrale Rolle: Der Misserfolg von Seattle hat die Regierungen der WTO-Mitgliedsländer aufgerüttelt. Die Europäische Union und die USA als Hauptakteure haben sich im Vorfeld von Doha bemüht, Divergenzen abzubauen und ihre Positionen anzunähern. Die Vorbereitungen zur Erarbeitung eines Entwurfes zu einer Ministererklärung von Doha wurden am Sitz der WTO in Genf und an anderen Orten seriös vorangetrieben, so dass den Ministern kurz vor Doha ein beinahe fertiger Entwurf zu einer Ministererklärung unterbreitet werden konnte. Die sich verschlechternde Wirtschaftslage in fast allen Teilen der Welt hat ebenfalls dazu beigetragen, dass die Bereitschaft der WTO-Mitgliedsländer zunahm, Kompromisse einzugehen, um die Verhandlungsmaschinerie wieder in Gang zu setzen. Fortschritte in der Handelsliberalisierung waren wieder mehr gefragt. Schliesslich dürften auch die Terroranschläge vom 11. September 2001 den Willen der Mitgliedsländer gestärkt haben, näher zusammenzurücken und ein positives Signal an die Weltwirtschaft zu senden.

Positive Effekte der Marktöffnung

Zur Faktenlage: Gemäss der Theorie der komparativen Vorteile (David Ricardo) gewinnt ein Land in jedem Fall durch den internationalen Handel bzw. durch die internationale Arbeitsteilung. Das Land wird sich auf die Produktion und Ausfuhr jener Güter konzentrieren, die relativ am produktivsten erzeugt werden können. Es entstehen Einkommensgewinne, weil die Ressourcen nicht zur Herstellung von Gütern eingesetzt werden müssen, die auf dem Weltmarkt günstiger verfügbar sind. Diese Theorie kann mit Zahlen untermauert werden. So machten die Ausfuhren des Welthandels 1948 pro Kopf der Bevölkerung 23 US\$ aus (Totalwert: 58 Milliarden US\$). 2000 betrug die entsprechenden Ziffern 1094 US\$ bzw. 6200 Milliarden US\$. Während der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel 1990 erst 15 Prozent betrug, stieg er im Jahr 2000 auf 25 Prozent. Über die Hälfte der Importe von Industrieprodukten in Japan stammen heute aus Entwicklungsländern. In den USA liegt dieser Anteil bei 45 Prozent. Eine kürzlich publizierte Studie der Weltbank zeigt, dass das Pro-Kopf-Einkommen von 1990 bis 2000 in den global ausgerichteten Entwicklungsländern im Schnitt jährlich um fünf Prozent gestiegen ist. In den «verschlossenen» Entwicklungsländern hingegen ging es in der gleichen Zeitperiode jährlich um ein Prozent zurück. Mit anderen Worten: Globalisierung leistet einen wesentlichen Beitrag zur Armutsbekämpfung und zum wirtschaftlichen Fortschritt. Länder, die sich den Herausforderungen des Welthandels stellen, sind die Gewinner. Im Rahmen der aussenwirtschaftlichen Architektur spielt die mit bescheidenen personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattete WTO, die auf dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1947 aufbaut, wegen ihrer thematischen Ausrichtung und wegen ihres für die Mitglieder verbindlichen Regelwerkes eine zentrale Rolle. Wichtig sind insbesondere die gemeinsamen Grundprinzipien wie die Meistbegünstigung, die Inländerbehandlung, die Transparenz und die besondere Berücksichtigung der Situation der Entwicklungsländer.

Gute Grundlagenarbeit in Doha

Was bedeutet das Ergebnis von Doha und welche Erwartungen hat die Schweizer Wirtschaft hinsichtlich der nun beginnenden neuen Welthandelsrunde? Zunächst zu den Ergebnissen von Doha, die in detaillierter Form auf den Seiten 62 ff. dieses Buches erläutert werden: Trotz Differenzen ist es gelungen, eine neue Welthandelsrunde zu lancieren. Das ist insgesamt ein positives Signal für die Weltwirtschaft und im Speziellen für die Schweizer Wirtschaft. Die Differenzen zwischen den Industriestaaten (z.B. im Agrarbereich), zwischen Nord und Süd (spezielle und differenzierte Behandlung) sowie zwischen den verschiedenen Gruppen von Entwicklungsländern konnten reduziert werden. Trotz allen Spannungen wurden gemeinsame Dokumente verabschiedet. Das von den Ministern gutgeheissene Arbeitsprogramm enthält konkrete Vorgaben, wo Verhandlungen zu führen sind, welches das Ziel dieser Verhandlungen sein soll und welcher Zeitrahmen eingehalten werden soll. Es sagt aber auch aus, welche Themen nicht verhandelt werden sollen und in welchen Bereichen lediglich Abklärungen vorzunehmen sind.

Was den Inhalt der Ergebnisse betrifft, lässt sich zusammengefasst und aus Sicht von *economiesuisse* sagen, dass er positiv ausgefallen ist. Wichtige Forderungen sind erfüllt, einige Punkte kamen indessen zu kurz oder wurden zeitlich zurückgestellt. Andere Elemente, die wenig oder nichts mit der WTO zu tun haben, fanden im Arbeitsprogramm richtigerweise nur eine knappe Erwähnung. Der sensitive Bereich des Zugangs zu Medikamenten erforderte eine separate Erklärung der Minister. Ohne diese hätte Gefahr bestanden, dass das TRIPS-Abkommen (gewerblicher Rechtsschutz) verwässert worden wäre. Allerdings – und dies muss deutlich unterstrichen werden – liegt mit der Erklärung von Doha lediglich ein Arbeitsprogramm vor. Die Verhandlungen im Rahmen der neuen Welthandelsrunde werden weisen müssen, ob die geweckten Erwartungen wirklich erfüllt werden. Es steht noch ein steiniger Weg bevor. Und es wird den vollen Einsatz der Unterhändler benötigen, um die Runde, die in ein «single undertaking» gekleidet ist, bis zum Stichtag 1. Januar 2005 erfolgreich zum Abschluss zu bringen.

Ein breiter Ansatz erwünscht

Welches sind nun die konkreten Begehren und Erwartungen der Schweizer Wirtschaft an diese Runde? Auf einen kurzen Nenner gebracht ist nicht nur ein verbesserter Marktzutritt für den Warenhandel (GATT), sondern auch der Abbau von Handelshemmnissen im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr (GATS) und ein fundierter gewerblicher Rechtsschutz (TRIPS) von grosser Bedeutung. In einer zweiten Stufe (ab der WTO-Ministerkonferenz von 2003) soll auch eine liberale multilaterale Rahmenordnung für grenzüberschreitende Direktinvestitionen, die zu einem zentralen Wachstumsfaktor der Weltwirtschaft geworden sind, in Angriff genommen werden.

Marktzutritt im Vordergrund

Nimmt man die verschiedenen Handelsbereiche genauer unter die Lupe, so stehen bei den Erwartungen der Schweizer Wirtschaft an die neue Verhandlungsrunde zunächst zweifellos die Marktzugangspostulate im Vordergrund. Die Schweizer Wirtschaft erhofft sich weitere namhafte Fortschritte bezüglich des Zollabbaus. Zölle sind heutzutage antiquierte Transaktionssteuern, die in den Industriestaaten einen hohen administrativen Aufwand verursachen und letztlich für den Fiskus geringe Erträge

abwerfen. In gewissen Fällen und insbesondere in vielen Entwicklungsländern dienen sie aber noch dem Schutz einheimischer Produzenten. Das ist gemäss der eingangs erwähnten Theorie der komparativen Vorteile je länger desto weniger sinnvoll und vertretbar. Die Schweizer Wirtschaft hat bezüglich des Zollabbaus ambitionöse Vorstellungen (Reduktion der Industriezölle innerhalb von zehn Jahren auf null), wird sich aber bewusst sein müssen, dass sie sich dabei an der Speerspitze der Öffnungswilligen innerhalb der WTO befindet. Mit anderen Worten wird man versuchen müssen, das Potenzial dort auszuschöpfen, wo es möglich ist, z.B. im Rahmen branchenweiser Nullzollabkommen.

Was den Handel mit Agrarprodukten betrifft, stehen die Zeichen trotz des Hinweises im Arbeitsprogramm von Doha, nach dem das Ziel der Abbau der Exportsubventionen sein soll, noch keineswegs günstig. Wenn auch die Schweizer Wirtschaft die Multifunktionalität der schweizerischen Landwirtschaft anerkennt, sollte nun doch mit Entschlossenheit versucht werden, unsere Landwirtschaft derart leistungsfähig und nachhaltig auszurichten, dass sie sich vermehrt auch dem internationalen Wettbewerb stellen kann und will. Die Schweiz darf auf diesem Gebiet nicht in eine unerwünschte Bremserrolle hineinkommen, da dies die Glaubwürdigkeit unseres Landes in den neuen Verhandlungen aufs Spiel setzen würde. Wir können nicht einerseits den bestehenden Agrarprotektionismus unbesehen fortsetzen und andererseits von unseren Partnern umfangreiche Marktöffnungen auf anderen Gebieten fordern.

Bezüglich des Handels mit Textilien und Bekleidung steht die Schweiz mit ihrer offenen, liberalen Politik, die keine mengenmässigen Marktzutrittsbeschränkungen kennt, sehr gut da. Für unsere Industrie, die sich dem laufenden Strukturanpassungsprozess gestellt hat, ist es wichtig, dass der Textilprotektionismus, namentlich jener der Entwicklungs- und Schwellenländer, die selbst zu den grossen Exporteuren von Textilien und Bekleidung zählen, abgebaut wird. Nur so bestehen faire Chancen für einen erwünschten internationalen Wettbewerb.

Im Bereich des Dienstleistungshandels, der erst seit der Uruguay-Runde mit dem GATS-Abkommen in die Welthandelsorganisation eingebunden worden ist, sind erste Resultate sichtbar. Dennoch sind weitere substanzielle Schritte erforderlich. Für unsere Wirtschaft mit ihrem starken Dienstleistungssektor sind rasche und möglichst umfangreiche Öffnungen höchst willkommen. In verschiedenen Ländern sind Dienstleistungen noch stark reguliert. Für Schweizer Firmen wäre es beispielsweise wichtig, dass sie verschiedene Dienstleistungen ohne Gründung eigener Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen vor Ort erbringen können. Dank der Tatsache, dass mehr Anbieter am Markt teilnehmen, werden auch die Konsumenten von solchen Öffnungen profitieren.

Was den Schutz der Geistigen Eigentumsrechte (TRIPS-Abkommen) betrifft, ist die Schweizer Wirtschaft entschieden der Auffassung, dass der Stand, der mit diesem Abkommen in der Uruguay-Runde erreicht worden ist, keinesfalls wieder durch Rückschritte gefährdet werden darf. Das geltende Abkommen enthält genügend Flexibilität, um in schwierigen Situationen besonderen Anliegen der Entwicklungsländer Rechnung zu tragen. Die Vorschläge der Schweiz und einiger anderer Länder, die geografischen Herkunftsangaben über die bereits erfassten Gebiete der Weine und Spirituosen hinaus auszubauen, unterstützt die Schweizer Wirtschaft.

Weitere Zusammenhänge des Welthandels

Ein weiterer Block von Begehren der Schweizer Wirtschaft betrifft die so genannten «neuen Bereiche» oder «Singapur-Themen»: die Investitionen, den Wettbewerb, die Handelserleichterungen und das Öffentliche Beschaffungswesen. Entgegen den Erwartungen der Schweizer Wirtschaft wurden alle vier Themen von den WTO-Ministern zurückgestellt. Das heisst, es wurde nicht beschlossen, in diesen Bereichen sofort Verhandlungen aufzunehmen. Die Formulierung lautet, dass zunächst Abklärungen zu treffen seien und dass erst an der WTO-Ministerkonferenz 2003 über neue Verhandlungen beschlossen werden soll. Alle diese Bereiche sind von erheblicher Bedeutung, und es wäre aus Sicht der Wirtschaft bedauerlich, wenn die Eröffnung der Verhandlungen nicht erfolgen würde. Es ist bereits jetzt abzusehen, dass der Verhandlungsfahrplan ab 2003 bis Ende 2004 bzw. 1. Januar 2005 extrem kurz sein wird. Somit sollten die Abklärungen und Vorbereitungen bis zur nächsten WTO-Ministerkonferenz soweit wie möglich vorangetrieben werden. Nach Ansicht von economie-suisse wäre es angezeigt, im Rahmen der WTO neben den Handelsregeln auch eine liberale multilaterale Rahmenordnung für grenzüberschreitende Direktinvestitionen zu schaffen. Diese Rahmenordnung sollte sicherstellen, dass ausländische gegenüber inländischen Investoren nicht diskriminiert werden und dass die Grundsätze der Meistbegünstigung, der Inländerbehandlung und der Transparenz zur Anwendung gelangen. Konkret wird ein länder- und sektorenspezifischer Bottom-Up-Ansatz in Form von Liberalisierungslisten angeregt.

Wenn economie-suisse auch Verhandlungen über die internationalen Aspekte der Wettbewerbspolitik anregt, so deshalb, weil es in verschiedenen WTO-Mitgliedsländern kaum eine eigentliche Wettbewerbspolitik gibt oder eine solche erst ansatzweise vorhanden ist. Ausgehend von der Tatsache, dass die Globalisierung den Wettbewerbsdruck auf die Unternehmen deutlich erhöht, sollte auch von den Wettbewerbsbehörden anerkannt werden, dass Firmenzusammenschlüsse und Firmenübernahmen die Effizienz des Marktes in vielen Fällen eher stärken als schwächen. Mehr und mehr ist davon auszugehen, dass der Weltmarkt der wettbewerbspolitisch relevante Markt für Unternehmen ist. Die Verfahren sollen transparenter, einfacher und vertraulicher werden. Wettbewerbsregeln sollten auch auf Staatsbetriebe Anwendung finden, die allzu oft von derartigen Regeln ausgenommen sind.

Das Thema der Handelserleichterungen oder der Trade Facilitation ist für international tätige Firmen der Exportwirtschaft von grosser Bedeutung. Überholte, langsame und bürokratische Zollverfahren («red tape») können erhebliche Kosten und Umtriebe verursachen. Fortschritte sind auch auf diesem Gebiet von grosser Bedeutung.

Das Öffentliche Beschaffungswesen ist eine weitere Herausforderung. Die Schweizer Wirtschaft begrüsst grundsätzlich jede weitere Öffnung in diesem Bereich. Von einem funktionierenden internationalen Beschaffungsmarkt würde die Schweizer Wirtschaft profitieren. Man darf sich diesbezüglich allerdings keinen Illusionen hingeben. Zwischen dem Inhalt des WTO-Abkommens über das Öffentliche Beschaffungswesen und der Realität der Ausschreibung und der Verfahren klaffen meist grosse Lücken. Verbesserungen sind aber auch auf diesem nicht einfachen Gebiet möglich und erwünscht.

Die Schweizer Wirtschaft begrüsst Verhandlungen zur Verbesserung der bestehenden Regeln im Bereich der Streitschlichtungsverfahren der WTO. Diese wurden im Rahmen der Uruguay-Runde bereits verbessert. Allerdings ergeben sich in der Praxis nach wie vor schwierige Situationen, wenn man an die jüngeren Entwicklungen in den transatlantischen Auseinandersetzungen denkt. Die Schweizer Wirtschaft war

bisher meist nur indirekt durch diese Verfahren tangiert. Als «Mitspieler» hat sie allerdings auch auf diesem Gebiet ein Interesse an klaren und wirksamen Regeln, die unnötige Spannungen im Welthandelsgefüge abbauen und beseitigen.

Die Frage von «Handel und Umwelt» hatte in Doha einen schweren Stand, da zahlreiche Entwicklungsländer wohl nicht zu Unrecht befürchteten, dass gewisse Industrieländer neue Regeln in diesem Bereich auch zu protektionistischen Zwecken anwenden könnten. Dennoch gibt es Ansatzpunkte, die einer Regelung bedürfen. Die hohen Umweltstandards in den Industrieländern und damit auch in der Schweiz können zu Wettbewerbsverzerrungen führen, die vermieden werden müssen. Aus diesem Grund ist auch die Schweizer Wirtschaft an einer liberalen Regelung der handelspolitischen Auswirkungen multilateraler Umweltschutzabkommen (EMA) und des «Ökolabeling» interessiert.

Dass die so genannten «Sozialstandards» nicht im Rahmen der WTO aufgegriffen werden sollen, entspricht den Vorstellungen der Schweizer Wirtschaft. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) in Genf ist die zuständige Organisation, die übrigens auf diesem Gebiet schon wesentliche Arbeiten geleistet hat und auch in Zukunft leisten wird. Die Entwicklungsländer wehrten sich in Doha gegen solche Arbeitsnormen.

Unterschiedliche Entwicklungsstufen integrieren

Die Ministererklärung von Doha enthält zahlreiche Hinweise auf Sonderbehandlungen der ärmsten Entwicklungsländer und der Entwicklungsländer insgesamt. Nach Auffassung der Schweizer Wirtschaft kann man heutzutage nicht mehr von einem kohärenten Block der Entwicklungsländer sprechen, da deren Entwicklungsstufen sehr unterschiedlich sind. Es sollte demnach vermehrt auf die einzelnen Bedürfnisse Rücksicht genommen werden. Grundsätzlich soll als Ausgangspunkt gelten, dass die WTO gemeinsame Regeln für alle Mitgliedsländer schafft. Es soll keine speziellen Klubs mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten innerhalb dieser Organisation geben. Die Aufnahmebedingungen waren stets klar, und die Länder mussten sich bewusst sein, dass sie genau umschriebene Rechte und Pflichten zu übernehmen haben. Die WTO-Grundprinzipien der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung gelten auch für die verschiedenen Gruppen von Entwicklungsländern. Eine so genannte spezielle und differenzierte Behandlung darf nicht zur Regel verkommen. Die alten und überholten Vorstellungen der Importsubstitution in den Entwicklungsländern widersprechen der modernen Handelstheorie und haben, wie oben gezeigt, für die betroffenen Länder selbst nachteilige Folgen.

Aufgrund dieser Überlegungen sind Sonderbehandlungen mit Zurückhaltung und nur wenn sie besonders begründet sind ins Auge zu fassen. Zudem ist stets ein «Phasing out» innerhalb einer vernünftigen Frist vorzusehen. Es ist auch daran zu erinnern, dass namentlich fortgeschrittenere Entwicklungsländer oft noch hohe Zollmauern haben, während sie den möglichst freien Marktzugang zu den industrialisierten Ländern fordern. Verbunden mit den tieferen Kosten in diesen Ländern kann dies zu erheblichen Wettbewerbsverschärfungen führen, ohne dass sie in abgeschwächter Form Gegenrecht gewähren. Ein heikles Thema ist in diesem Zusammenhang der gewerbliche Rechtsschutz, der von einzelnen Entwicklungsländern nicht oder nur ungenügend respektiert und nicht selten zum eigenen Vorteil ausgenutzt wird.

Hauptanliegen: Erleichterungen für die Wirtschaftsakteure

Trotz Differenzen ist es gelungen, eine neue Welthandelsrunde zu lancieren. Das ist aus Sicht der Weltwirtschaft und der Schweizer Wirtschaft zu begrüßen. Der Inhalt der Ergebnisse von Doha wird von *economiesuisse* positiv beurteilt. Wichtige Forderungen, die wir im Vorfeld der Konferenz definiert haben, sind erfüllt. Andere Themen, die unseres Erachtens nicht oder nur in begrenztem Masse in der Welthandelsorganisation behandelt werden sollen, wurden zurückgestutzt. Für im grenzüberschreitenden Verkehr tätige Unternehmen sind vor allem ein besserer Marktzugang, der Abbau von bürokratischen Hürden und sichere und wirtschaftsfreundliche Regeln (z.B. Direktinvestitionen, Geistiges Eigentum) wichtig. In weiten Teilen sind die Begehren der Schweizer Wirtschaft deckungsgleich mit jenen der Schweizer Behörden, in gewissen Bereichen gehen sie aber weiter. So wünscht die Schweizer Wirtschaft rascher und mit mehr Nachdruck greifbare neue internationale Investitionsregeln, Erleichterungen im Bereiche des Wettbewerbsrechts und eine offenerere Haltung bezüglich des Handels mit Agrarprodukten. Die Schweizer Wirtschaft unterstützt die Bundesbehörden in ihren Bemühungen, weitere signifikante Öffnungen im Welthandel zu erzielen, und hofft, dass die Schweizer Unterhändler dabei auch in den kommenden Jahren erfolgreich sein werden. Sie ist sich dabei bewusst, dass das Umfeld und das Beschlussfassungsverfahren innerhalb der WTO schwieriger geworden sind und dass es bei der Aushandlung neuer Abkommen oder von Abkommensänderungen in Einzelfällen nicht ohne Abstriche geht. *economiesuisse* wird den künftigen Verhandlungsprozess mitverfolgen und auf nationaler und internationaler Ebene (ICC, BIAC, UNICE) den erforderlichen Input liefern.

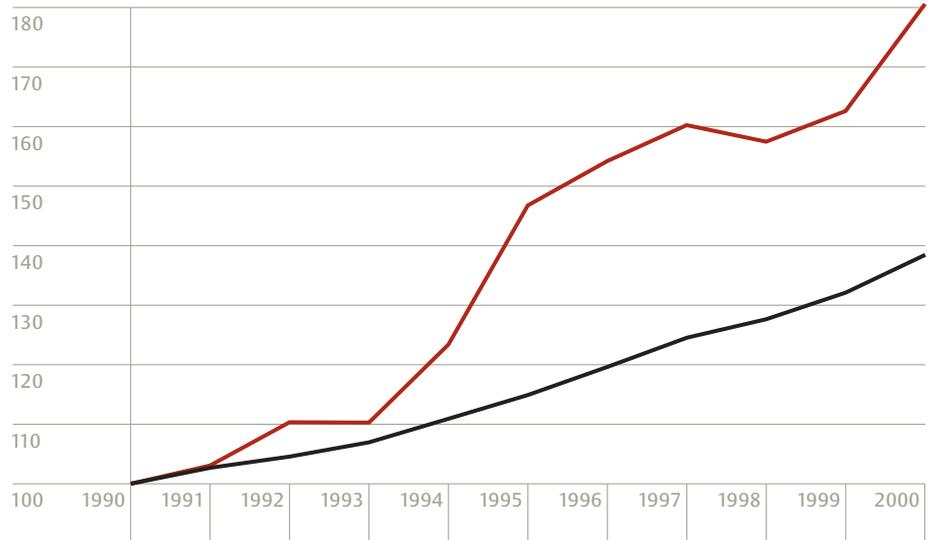
Weltweite Exporte und BIP 1990–2000

Exportierte Güter und Dienstleistungen

BIP real

Indiziert, 1990=100

Quelle: CREDIT SUISSE,
Economic Briefing Nr. 25



Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) muss es den Kantonen ermöglichen, sich von der Vormundschaft Berns zu lösen. Auch die Wettbewerbsmechanismen müssen weiterhin ihre positiven Wirkungen entfalten können. Nur so kann das föderalistische System belebt und einer schleichenden Zentralisierung entgegengewirkt werden. Bedauerlich ist, dass die NFA nur eine moderate Aufgabenteilung vorsieht und für den Steuerzahler beim Bund nicht neutral ist. Erfolg verspricht die NFA nur, wenn aus dem komplexen Räderwerk der Umverteilung keine Entgleisungen entstehen und dabei der Staat seine Aufgaben effizienter und mit geringerem Einnahmenbedarf erfüllen kann. Die NFA stellt ausserdem das Verhältnis zur Regionalpolitik und zum Service public in neues Licht.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen

Schwieriges Umfeld

Nach Meinung zahlreicher Beobachter funktioniert das mittlerweile 150 Jahre alte föderalistische System der Schweiz nicht mehr ganz zweckgemäss, insbesondere nicht der damit verbundene Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Es bedarf einer gründlichen Anpassung an die aktuellen Erfordernisse. Die dem Bund übertragenen Kompetenzen wachsen ständig, sogar in den Bereichen, für die traditionellerweise die Kantone zuständig sind. Diese schleichende Zentralisierung vermindert schrittweise das Tätigkeitsfeld der Kantone. Parallel hierzu hat aber der Anteil der zweckgebundenen Mittel, die der Bund den Kantonen ausrichtet, beträchtlich zugenommen. Demzufolge sehen sich die Kantone in einer wachsenden politischen und finanziellen Abhängigkeit von Bern. Es wird auch bemängelt, dass die Bundessubventionen ihre Anreiz- und Umverteilungsfunktion oft nicht mehr zufriedenstellend erfüllen, weil beide Ziele miteinander vermischt werden. Dies führt allgemein zu hohen Subventionssätzen, die einigen Kantonen eine Politik ermöglichen, die ihre tatsächlichen Bedürfnisse übersteigt. Schliesslich sind gewisse Kreise über die fiskalischen Disparitäten zwischen den Kantonen beunruhigt und fordern im Namen der eidgenössischen Solidarität ein Regelwerk, das die Unterschiede reduziert, wenn nicht gar über eine Steuerharmonisierung beseitigt.

Aufgrund dieser Sachlage arbeiten Bund und Kantone seit Jahren an einer grundlegenden Reform. Langsam nähert sich die «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» (NFA) der Entscheidungsreife: Nach langen, zeitraubenden Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen betroffenen Kreisen hat der Bundesrat im November 2001 die Botschaft verabschiedet. Nun ist es am Parlament, sich damit zu befassen. Die NFA ist eines der wichtigsten und kompliziertesten Geschäfte, das vom Parlament in nächster Zeit zu behandeln sein wird. Dafür wurde eine parlamentarische Spezialkommission eingesetzt.

Zielsetzungen der Reform

Im Vergleich zum jetzigen System bezweckt die NFA eine Erneuerung des Föderalismus. Durch neue Mechanismen und Instrumente sollen finanzielle Mittel effizienter und zweckmässiger eingesetzt werden. Das Projekt zielt deshalb insbesondere darauf ab, sowohl den Bund als auch die Kantone in ihren Zuständigkeiten zu stärken. Insgesamt werden 40 Prozent des heutigen Aufgabenverbunds zwischen Bund und Kantonen reorganisiert und das Ausgleichssystem wird von Grund auf neu geordnet. Dabei werden annähernd 3.5 Milliarden Franken umverteilt.

Konkret müssen zahlreiche öffentliche Aufgaben und ihre Finanzierung entflochten werden. So werden verschiedene Aufgaben künftig entweder ausschliesslich vom Bund oder von den Kantonen wahrgenommen. Müssen Aufgaben weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt werden, wird die Zusammenarbeit flexibler organisiert, indem die Kantone grundsätzlich mehr frei verfügbare Mittel erhalten und weniger solche, die zweckgebunden sind. Damit wird der kantonale Handlungsspielraum ausgedehnt. Auch wird die Zusammenarbeit auf Bundesebene verbessert, indem vor allem die interkantonale Zusammenarbeit gefördert und der Finanzausgleich zwischen den Kantonen wirksamer, aber auch politisch steuerbar wird.

Reformelemente

Die NFA setzt sich aus fünf konstitutiven Elementen zusammen, die jeweils eine besondere Funktion haben und wie folgt definiert sind:

Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung: Die Aufgabenverteilung gründet auf dem Prinzip der Subsidiarität. Dieses bringt zum Ausdruck, dass das übergeordnete Gemeinwesen nur diejenigen Aufgaben übernimmt, die auf einer unteren Ebene durch eigene Kraft nicht erfüllt werden können. In einzelnen Bereichen konnte jedoch nur eine Teilentflechtung erzielt werden. Insgesamt sollen 13 Aufgabenbereiche ausschliesslich in die Zuständigkeit der Kantone fallen: Sonderschulung; Ausbildungsbeihilfen; Turnen und Sport in der Schule inkl. Lehrmittel; Luftreinhaltung und Lärmschutz; Raumplanung; regionaler Denkmal-, Heimat- und Ortsbilderschutz; normale Vorhaben bei den Hauptstrassen; Verkehrstrennungsmassnahmen; Wohnbau in den Berggebieten; Wohnheime für die Invaliden; Ergänzungsleistungen für Heim- und Pflegekosten; Unterstützung der Hilfe und Pflege zu Hause. Sieben Aufgabenbereiche gehen in die ausschliessliche Kompetenz des Bundes über: Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee; Denkmal-, Heimat- und Ortsbilderschutz nationalen Interesses; Nationalstrassen; Tierzucht; individuelle Leistungen der AHV; individuelle Leistungen der IV; Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen mit gesamtschweizerischer Tätigkeit.

Neue Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen: Es ist vorgesehen, dass der Bund die strategische Führung übernimmt, die operative Ausführung hingegen ist Sache der Kantone. Anstelle von aufwandorientierten Subventionen, die zu Mehrausgaben verleiten, gewährt der Bund neu Global- oder Pauschalsubventionen. Die Höhe der Subvention wird output- und nicht mehr inputorientiert bestimmt. Es wird neu zwölf gemeinsame Aufgaben auf folgenden Gebieten geben: Ausbildungsbeihilfen im Tertiärbereich; Vermessung; Jagd und Fischerei; Hochwasserschutz; Wald; Natur- und Landschaftsschutz; Grossprojekte bei Hauptstrassen; öffentlicher Regionalverkehr; Flugplätze; landwirtschaftliche Strukturverbesserungen; Prämienverbilligung in der Krankenversicherung; Ergänzungsleistungen für die Existenzsicherung.

Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Für Aufgaben, die mehrere Kantone betreffen, muss der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz respektiert werden. Dieser verlangt die Übereinstimmung zwischen den Nutzniessern der Leistungen und denjenigen, welche die Massnahmen beschliessen und finanzieren. Das Bundesrecht regelt die Allgemeinverbindlicherklärung und die Pflicht zur Zusammenarbeit. Darüber hinaus definiert abschliessend der Bund die Aufgaben, die Gegenstand der interkantonalen Zusammenarbeit sind. Im Rahmen der NFA sollen folgende Bereiche Gegenstand der interkantonalen Zusammenarbeit bilden: Institutionen für Eingliederung und Betreuung von Invaliden; Straf- und Massnahmenvollzug; öffentlicher Agglomerationsverkehr; Abwasseranlagen und Gewässerschutz; Abfallanlagen; Universitäten; Fachhochschulen; Spitzenmedizin und Spezialkliniken; Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung.

Reform des Finanzausgleichs im engeren Sinne: Die NFA muss die Möglichkeit schaffen, dass die ressourcenschwachen Kantone über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, so dass sie die ihnen übertragenen Aufgaben ausreichend wahrnehmen können. Ein erklärtes Ziel besteht deshalb auch darin, die kantonalen steuerlichen

Übersicht der NFA-Elemente

Umverteilungsorientierter Finanzausgleich (Finanzausgleich im engeren Sinn)

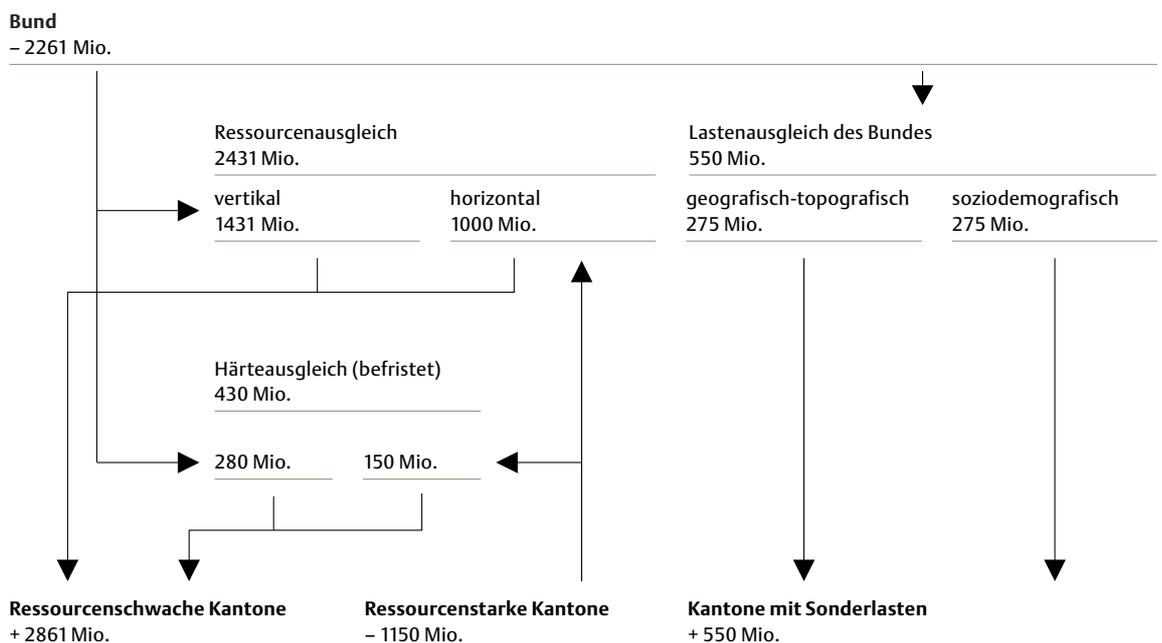
Ressourcenorientierter Finanzausgleich	Ressourcenausgleich zwischen Kantonen (horizontal)	+	Funktional befristeter Härteausgleich (horizontal und vertikal)
	Ressourcenausgleich durch Bund (vertikal)		
Lastenorientierter Finanzausgleich	Geografisch-topografischer Lastenausgleich (vertikal)		
	Soziodemografischer Lastenausgleich (vertikal)		

Anreizorientierter Finanzausgleich (Finanzausgleich im weiteren Sinn)

Transfers aufgrund Einnahmen- und Ausgabenverteilung (vertikal)	+	Aufgabenentflechtung (vertikal)
Interkantonaler Lastenausgleich (horizontal)		

Quelle: Aufgrund NFA-Botschaft

Das neue NFA-Ausgleichssystem



Quelle: Aufgrund NFA-Botschaft

Disparitäten abzubauen. Der Finanzausgleich im engeren Sinne operiert hierfür mit zwei Instrumenten, dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich:

- Der **Ressourcenausgleich** basiert auf einem neuen Index, der nach dem Steuerpotenzial der Kantone bemessen wird und als Verteilschlüssel zwischen den ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen dient. Die letzteren erhalten somit finanzielle Mittel sowohl von den finanzstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) als auch vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich). Insgesamt sind gemäss Bundesratsvorschlag hierfür mehr als 2.4 Milliarden Franken vorgesehen, wovon 1.4 Milliarden Franken aus der Bundeskasse stammen.
- Der **Lastenausgleich** wird ausschliesslich vom Bund finanziert und soll betroffene Kantone von «strukturellen» Sonderlasten befreien, die nicht beeinflussbar sind. Die Ausgleichssumme ist einerseits abhängig von «topografischen» Faktoren. Dabei wird dem Ausmass der produktiven Flächen über 1080 Meter Höhe, der Wohnbevölkerung über 800 Meter, der Anzahl Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern und der schwachen Bevölkerungsdichte Rechnung getragen. Andererseits ist die Ausgleichssumme von «soziodemografischen» Faktoren abhängig. Die Indikatoren hierfür bilden die Anzahl der Armen, die Anzahl der hochbetagten Personen, die Anzahl der Ausländer, die Anzahl der Drogenabhängigen und die Anzahl der Arbeitslosen sowie die Bevölkerungsgrösse der Agglomerationen von internationaler und nationaler Bedeutung. Insgesamt sind für die Abgeltung der beiden Arten von strukturellen Sonderlasten gemäss Vorschlag des Bundesrates über 500 Millionen Franken vorgesehen.

Härteausgleich: Um Übergangsproblemen vorzubeugen, wird einigen ressourcenschwachen Kantonen eine vorübergehende Hilfe gewährt. Es sind dies Kantone, die vom gegenwärtigen Finanzausgleichssystem profitieren und für die NFA weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stellen würde. Zu diesem Zweck sollen zusätzliche 430 Millionen Franken freigegeben werden. Ein Drittel hiervon soll von den Kantonen, zwei Drittel vom Bund finanziert werden. Der Härteausgleich hat zur Folge, dass die NFA sich nicht auf einen finanziell neutralen Transfer von Lasten und Aufgaben beschränkt, sondern eine Zunahme der Ausgaben auf Bundesebene nach sich ziehen wird. Die Notwendigkeit einer Weiterführung des Härteausgleichs muss jedoch periodisch überprüft werden.

Umsetzung in zwei Etappen

Die dem Parlament unterbreitete Vorlage stellt das erste Teilstück der NFA dar. Sie umfasst die Revision der Verfassungsbestimmungen und das neue Bundesgesetz über den Finanzausgleich. Geplant ist, dass das Parlament das Geschäft in den Jahren 2002 bis 2003 behandelt. Je nach Verlauf der parlamentarischen Beratungen könnte die Volksabstimmung (obligatorisches Referendum) 2003 oder 2004 stattfinden. Eine zweite Vorlage über die NFA (zweiter Reformteil), welche die zahlreichen erforderlichen Gesetzesrevisionen zum Gegenstand hat, wird der Bundesversammlung unterbreitet, wenn die Volksabstimmung positiv ausgegangen ist. Nach den aktuellen Perspektiven dürfte die NFA nicht vor 2006 wirksam werden.

Qualitative Auswirkungen der NFA

Die von Bund und Kantonen in Auftrag gegebene Expertise bestätigt, dass die NFA den Föderalismus stärkt und dessen Schwächen vermindert. Dafür ist das vorgesehene Ausmass an Aufgabenentflechtung ein Mindestmass. Man verspricht sich von der neuen Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen eine stärker zielgerichtete Nutzung der vorhandenen Mittel. Die Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit sollte die Rolle der Kantone im Bund stärken und dafür sorgen, dass jene Kantone, die Zentrumsleistungen für ihre Nachbarn erbringen, angemessen entschädigt werden. Die Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich wird als überzeugend gewertet. Die für die Höhe des Lastenausgleichs massgebenden geotopografischen und soziodemografischen Kriterien hingegen könnten verbessert werden. Der neue Ressourcenindex, mit dem die Finanzkraft der Kantone gemessen wird, scheint in Methode und Zweckmässigkeit weitgehend dem gegenwärtigen Index überlegen zu sein. Für die Wahrung der Vorteile des Wirtschaftsstandorts Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb sollte der neue Finanzausgleich ausreichende institutionelle Schranken beinhalten, die vermeiden, dass ressourcenstarke Kantone zu einer stets höheren Belastung gezwungen werden können. Wenn sich schliesslich ein Ausgleich für Härtefälle zugunsten der ressourcenschwachen Kantone politisch rechtfertigen lässt, dürfen dennoch die Mängel des alten Systems nicht beliebig weitergeführt oder gar neue geschaffen werden.

Finanzielle Auswirkungen der NFA

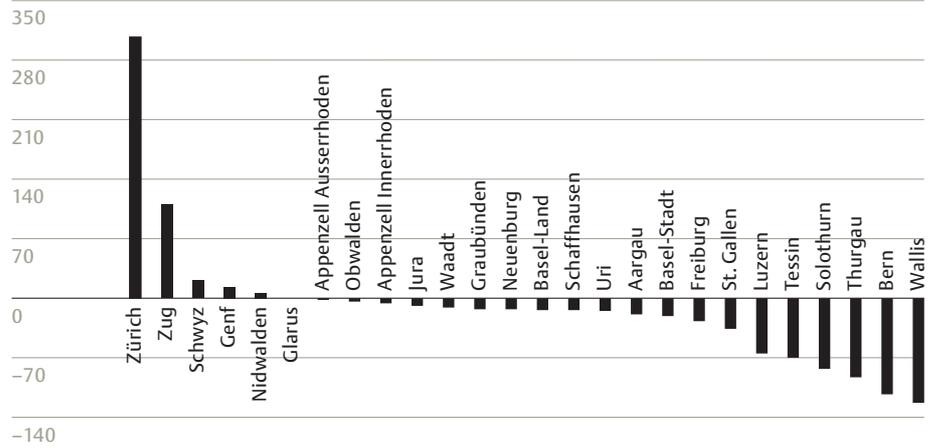
Als Folge der Ausrichtung eines Härteausgleichs fehlt der NFA die finanzielle Neutralität, die ursprünglich von Bund und Kantonen angestrebt wurde. Die Zusatzbelastung für den Bund beläuft sich auf beinahe 300 Millionen Franken. Das sind immerhin zehn Prozent vom gesamten Ausgleichsvolumen. Zudem bleibt offen, ob und wann diese Kompensation mit zeitlicher Begrenzung und funktionalem Charakter tatsächlich beendet sein wird. Schliesslich ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch nicht sicher, ob die erhofften Effizienzgewinne tatsächlich eintreten werden und die zusätzliche Belastung kompensieren können. Hier sei daran erinnert, dass die Verwaltung darauf verzichtet hat, die allfälligen Effizienzgewinne der NFA zu quantifizieren.

Gemäss der vorgelegten «Gesamtbilanz» werden alle ressourcenschwachen Kantone als Gewinner hervorgehen. Das bewirkt im Übrigen eine spürbare Annäherung in der Steuerbelastung. Nach den aufgestellten Hypothesen könnten die Unterschiede zwischen den Extremfällen um zwanzig Prozent reduziert werden. In einigen Kantonen – Zug, Zürich, Schwyz, Nidwalden, Genf und Glarus – wird der Steuerbelastungsindex zwar steigen, in allen anderen Kantonen hingegen sinkt der Index, teilweise sogar substantiell. Für diese Kantone wird es notwendig sein, rechtzeitig eine Steuersenkung in die Wege zu leiten. Das erlaubt ihnen, ihre fiskalische Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und zu vermeiden, dass die positiven Perspektiven der NFA durch wachsende Ausgaben wettgemacht werden.

Die Lastenverschiebungen, die mit der Neuorganisation der Aufgaben verbunden sind, beziehen sich auf einen Totalbetrag von rund 5.5 Milliarden Franken. Selbst wenn noch weitere Entflechtungsmassnahmen denkbar wären, können durch die NFA wertmässig 40 Prozent des Aufgabenverbunds entkoppelt werden. Der Handlungsspielraum von Bund und Kantonen wird dementsprechend zunehmen und sollte die Grundlage für die angestrebten Effizienzgewinne bilden. Zudem dürfte der Anteil der frei verfügbaren finanziellen Mittel – gemessen an den gesamten Transferleistungen

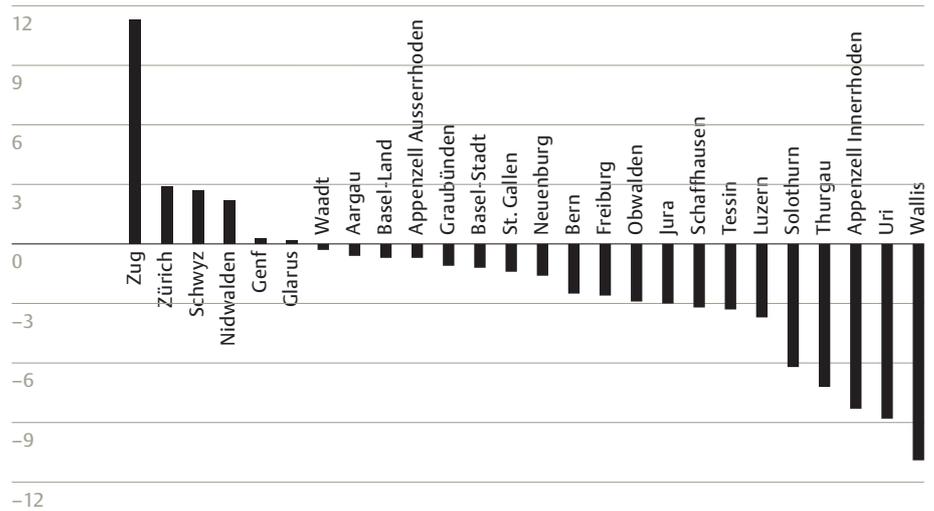
Gemäss NFA-Modellrechnung
In Millionen Franken
Quelle: EFD, Botschaft

Belastung und Entlastung durch die NFA



Indexiert
Quelle: EFD, Botschaft

Zunahme bzw. Abnahme des Steuerbelastungsindex durch die NFA



des Bundes an die Kantone – von 25 Prozent auf beinahe 40 Prozent ansteigen und annähernd vier Milliarden Franken erreichen. Bei den ressourcenschwachen Kantonen übersteigt die Erhöhung der frei verfügbaren Mittel das zusätzliche Aufgabenvolumen bei weitem. Damit eröffnet sich für diese Kantone eine neue Möglichkeit, die fiskalische Belastung, die allgemein über dem Durchschnitt liegt, zu senken.

Begrüssenswerte Erneuerung des Föderalismus

Die Wirtschaft unterstützt die NFA in ihren Grundzügen und erachtet eine konsequente Umsetzung für sinnvoll. Dabei gilt es, mögliche Entgleisungen zu vermeiden. Da die Reform doch wesentlich der Stärkung des Föderalismus und der Finanzautonomie der Kantone dient, haben die betroffenen öffentlichen Gemeinwesen ein Interesse, sich für die NFA einzusetzen. Der Grundsatz der Subsidiarität muss somit wieder hochgehalten werden und die Kantone müssen wieder genügend Entscheidungskompetenz bekommen, um ihre Prioritäten selber festlegen zu können. Die finanzielle Verselbständigung der Kantone bedeutet indessen, dass sie in Zukunft bei allfälligen Forderungen nach Bundessubventionen Zurückhaltung üben müssen. Aus diesem Grund ist keineswegs zu empfehlen, in der Bundesverfassung die allgemein gültige Regel zu verankern, dass der Bund die Aufgaben übernehmen wird, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder eine einheitliche Regelung erfordern. Diese Frage muss von Fall zu Fall und gezielt für die in Betracht gezogene öffentliche Aufgabe diskutiert werden.

In diesem Sinne ist eine bessere Aufgabendefinition zu begrüßen, die zumindest teilweise die Kompetenzzuweisung im Bundesstaat klarer regelt und den Kantonen einen grösseren Handlungsspielraum zugesteht. Diese werden zudem vermehrt über finanzielle Mittel ohne Zweckbindung verfügen. Im Weiteren sollten es die vielfältigen Ausgleichsinstrumente der NFA den ressourcenschwachen Kantonen mittelfristig ermöglichen, ihre Leistungen und Projekte, auch solche mit regionalem Charakter, auf eine sichere Grundlage zu stellen. Es ist daher keineswegs notwendig, in der Bundesverfassung das Prinzip der Grundversorgung in abstrakter und willkürlicher Weise zu verankern, ohne zu präzisieren, auf welche Gebiete sich dieses bezieht. Schliesslich ist es richtig, eine interkantonale Zusammenarbeit zu etablieren, die auf eine Verteilung der Lasten abzielt, damit jene Kantone, die von Zentrumsleistungen eines anderen profitieren, dafür auch einen angemessenen Preis bezahlen.

Vorteile des Steuerwettbewerbs

Aufgrund der Unterschiede bei der Wirtschaftskraft und bei der Aufgabenzuweisung an den Staat kann die Fiskalbelastung zwischen den steuerlich attraktiven Kantonen und den übrigen stark variieren. Deshalb ist lobenswert, dass die NFA bestrebt ist, die Solidarität zwischen den Kantonen dadurch zu stärken, dass allen eine ausreichende Grundlage zur autonomen Aufgabenerfüllung gegeben wird. Die erwünschte finanzielle Autonomie ist indessen von der fiskalischen Autonomie, die gerade auf einem System des Steuerwettbewerbs zwischen den Kantonen beruht, nicht zu trennen. Ein solcher Wettbewerb ist daher unerlässlich. Er rechtfertigt sich auch aus ökonomischer Sicht, weil er sich in einer rationelleren Nutzung der Fiskalquellen und

in einer grösseren administrativen Effizienz auswirkt. Anders gesagt ermöglicht dieser Wettbewerb, die Fiskalbelastung zu begrenzen, ist auch Ausdruck des Föderalismus und spiegelt die kantonalen Präferenzen in der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen wider.

So gilt es darauf zu achten, dass das neue Ausgleichssystem der NFA die Steuerautonomie der Kantone nicht einschränkt und keine Nivellierung ihrer Steuerquote nach oben nach sich zieht. Deshalb ist auch jede Forderung nach einer materiellen Steuerharmonisierung klar abzulehnen. Dies würde nicht nur zu einer mit den Grundsätzen unserer Staatsordnung unvereinbaren Zentralisierung führen, sondern auch die Effizienz der bürgernahen Verwaltungen schwerwiegend beeinträchtigen; sie funktionieren nach dem Subsidiaritätsprinzip und autonom. Es ist auch nicht angezeigt, den Abbau der steuerlichen Unterschiede im Finanzausgleichsgesetz als Ziel zu verankern, würde dies doch mit dem Grundsatz des Steuerwettbewerbs im Widerspruch stehen. Die NFA sieht einen transparenteren Ausgleichsmechanismus und Instrumente vor, welche «spill-over» beseitigen und die profitierenden Drittkantone angemessen zur Kasse bitten. Dies stellt somit den interkantonalen Steuerwettbewerb auf eine Fairplay-Basis. Es ist folglich nicht notwendig, diesen Mechanismus – der sich im Übrigen bewährt hat – durch das vage Ziel einer Reduktion der steuerlichen Disparitäten zu beschränken.

Den Staat effizienter und weniger einnahmenhungrig machen

Die NFA durchforstet einen beachtenswerten Teil des aktuellen Subventionsdschungels. Die Zielrichtung der Aufgabenentflechtung ist insgesamt gesehen richtig, auch wenn für einige Bereiche ehrgeizigere Vorschläge denkbar wären. Das neue System schaltet auch einige negative Anreize aus, die die Kantone zu einer undisziplinierten Verwendung der Bundessubventionen verleiten können. Mit der interkantonalen Zusammenarbeit wird zudem ein Instrument aufgestellt, mit dem die Kosten von Zentrumsleistungen nach dem Äquivalenzprinzip denjenigen Kantonen adäquat zugeteilt werden, die daraus direkten Nutzen ziehen, die sich aber im aktuellen System nicht genügend an den damit verbundenen Lasten beteiligen.

Die NFA muss es der öffentlichen Hand ermöglichen, ihre Pflichten besser zu erfüllen. Es ist keinesfalls vorgesehen, dass der Staat seine Leistungen abbaut. Ganz im Gegenteil: Der Staat soll seine Leistungen effizienter gestalten. Auch darf die Reform nicht zu einem Ausbau der öffentlichen Leistungen führen. Insgesamt ist zu hoffen, dass dank der NFA die Staatsausgaben besser im Griff sein werden und dies zu einer Senkung der Fiskalquote beiträgt. In Zeiten starker internationaler Konkurrenz zwischen den Wirtschaftsstandorten ist ein günstiges Preis-Leistungs-Verhältnis der staatlichen Aktivität ein wichtiges Kriterium. Allfällige Effizienzgewinne der NFA müssen zu einer Ausgabenreduktion beitragen, deren gegenwärtige Entwicklung mehr als alarmierend ist. Es ist somit dringlich, dass die Kantone, für die die NFA eine Senkung des Steuerbelastungsindex in Aussicht stellt, rechtzeitig Steuersenkungen einleiten. Nur so können sie ihre fiskalische Wettbewerbsfähigkeit verbessern und neuen Ausgabenbeschlüssen vorbeugen.

Entgleisungen vermeiden und Anreize überprüfen

Der sorgsame Umgang mit öffentlichen Geldern, eine effiziente Verwaltung wie auch Anreize zur Milderung der Steuerbelastung bleiben Prioritäten in der Finanzpolitik.

Deshalb müssen Schranken festgelegt werden, durch die das Ausgleichssystem der NFA nicht ein «Fass ohne Boden» für die steuerlich attraktiven Kantone und den Bund wird. Um die ressourcenstarken Kantone und den Bund vor möglichen masslosen Umverteilungen zu schützen und so eine Nivellierung der Steuerbelastung nach oben zu vermeiden, muss eine Obergrenze in der Bundesverfassung festgeschrieben werden. Eine solche Bestimmung erweist sich auch aus Rücksicht auf den nationalen Zusammenhalt als notwendig. Zudem sollte ein genauer Zeitplan für die endgültige Aufhebung des Härteausgleichs aufgestellt werden, weil er dem Grundsatz der finanziellen Neutralität zwischen den verschiedenen Staatsebenen widerspricht.

Ausserdem muss der neue Ressourcenindex ausreichend transparent sein, auf einer soliden Grundlage basieren und für die öffentlichen Finanzen kohärente Anreize schaffen. In verschiedener Hinsicht bleiben Fragen offen. So hat man den Indikator «Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage», der das ausschöpfbare Steuerpotenzial eines Kantons widerspiegelt, dem Indikator des «kantonalen Volkseinkommens» vorgezogen. Dieser bemisst die Wirtschaftskraft des betroffenen Kantons und nicht irgendeinen Wert, der mit den kantonalen öffentlichen Finanzen in Beziehung steht. Die Gründe für diesen Entscheid überzeugen nicht genügend. Mit dem neuen Indikator sind zudem keine Korrekturen verbunden, die der wirtschaftlichen Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne Rechnung tragen, die erstmals beim Unternehmen und dann wieder als Dividendeneinkommen beim Aktionär besteuert werden. Es scheint daher gerechtfertigt, die Aussagekraft des Ressourcenindex genauer zu prüfen. Im Weiteren müssen die Kriterien des Lastenausgleichs überdacht werden. Insbesondere hinsichtlich der soziodemografischen Faktoren könnten negative Anreizwirkungen auf die Ausgaben eintreten, da beispielsweise die Zahl der Arbeitslosen und die der Drogenabhängigen als Kriterium für einen Ausgleich gilt. Das Kriterium der Grösse der Agglomerationsbevölkerung würde allein genügen, um die Sonderlasten der Städte zum Ausdruck zu bringen. Demgegenüber hat das Kriterium der Zwei- oder Dreisprachigkeit einzelner Kantone keine Berücksichtigung gefunden, obwohl hier eine echte strukturelle Belastung vorliegt.

Verhältnis zur Regionalpolitik und zum Service public überprüfen

Mit der NFA wird beabsichtigt, die Selbständigkeit der Kantone aufzuwerten. Insbesondere um den ressourcenschwachen Kantonen die Finanzierung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, sind verschiedene Instrumente vorgesehen. Ausser des Finanzausgleichs zugunsten der ressourcenschwachen Kantone wird der Bund für spezifische Lasten einzelner Kantone infolge geotopografischer (vor allem die Berggebiete) und soziodemografischer Faktoren (vor allem die grossen Städte) Entschädigung leisten. Mit der interkantonalen Zusammenarbeit können im Weiteren die Leistungen der Zentren abgegolten werden. Schliesslich wird ein Härteausgleich für einige ressourcenschwache Kantone einen reibungslosen Übergang zum neuen Regime ermöglichen.

All diese Instrumente tragen den Besonderheiten der Kantone in ausreichendem Masse Rechnung. Aus diesem Grunde sollten Kantone solche Leistungen, die über eine wirtschaftlich gerechtfertigte Grundversorgung hinausgehen – vor allem im Bereich des Service public –, zukünftig selber finanzieren müssen. Gesamthaft wäre nicht zu verantworten, wenn für solche Leistungen neue Bundessubventionen mit dem Argument der «Regionalpolitik» entstünden, die schon weitgehend durch die NFA abgedeckt sind. Andernfalls wäre das Ziel der NFA – die Stärkung des Föderalismus – nichts weiter als eine Worthülse und lediglich ein Vorwand dafür, eine Umverteilung im

grossen Stil zwischen Bund und finanzstarken Kantonen einerseits und finanzschwachen Kantonen andererseits zu errichten.

Die Konsequenzen eines Misserfolgs bedenken

Das Gelingen der NFA ist von entscheidender Tragweite. Bei einem Misserfolg wären stets lautere Forderungen nach einer materiellen Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen zu erwarten. Die Konsequenz wäre eine Steuernivellierung nach oben und eine wachsende Zentralisierung. Eine solche Entwicklung würde dem Sinn eines Bundesstaates widersprechen und überdies die aktuellen Probleme nicht lösen.

Das Scheitern der NFA wäre eher ein Zeichen dafür, dass die Kantone nicht mehr im Stande sind, die ihnen zugewiesenen Aufgaben richtig zu erfüllen, und ihre politischen Grenzen, die oft älter als 200 Jahre sind, aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung und der wirtschaftlichen Realitäten überholt sind. Auf Gemeindeebene beobachtet man heute schon konkrete Initiativen, die auf eine Anpassung der politischen Grenzen abzielen. Um ihren föderalistischen Charakter zu bewahren, müsste die Schweiz in einem solchen Fall pragmatisch eine Gebietsreform der Kantone in die Wege leiten. Diese würde unweigerlich zu neuen politischen Einheiten führen, die je eine kritische Grösse haben müssten, um den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen langfristig gerecht zu bleiben.

Mögliche Stossrichtungen einer Föderalismusreform

Reform der Aufgabenzuordnung

- Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung
- Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen
- Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Reform des Finanzausgleichs im engeren Sinn

- Reform des Ausgleichssystems
- Ausgleich von Sonderlasten

Reform der Steuerordnung

- Steuerwettbewerb
- Steuerharmonisierung

Gebietsreform

- Bildung von Grossregionen
- Kantons- und Gemeindefusionen

Quelle: EFD, Botschaft

Die Frage der Corporate Governance wird, beschleunigt durch die Folgen von Firmenzusammenbrüchen und bekannt gewordenen Entschädigungen, intensiv diskutiert. «Corporate Governance» ist die Gesamtheit der Grundsätze und Regeln über Organisation und Verhalten auf oberster Unternehmensebene, mit dem Ziel, im Interesse der Aktionäre – unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz – Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Leitung und Kontrolle zu schaffen. Mit einem «Swiss Code of Best Practice» sollen klare Empfehlungen für Schweizer Publikumsgesellschaften nach internationalem Massstab aufgestellt werden. Corporate Governance ist aber kein Allheilmittel und kann wohl die Unternehmensführung verbessern, nicht aber den Unternehmenserfolg garantieren.

Corporate Governance im Fokus

2001 ist die Thematik der Corporate Governance im Zuge von Auseinandersetzungen in Unternehmen, bekannt gewordenen Entschädigungen oder Firmenzusammenbrüchen ins Zentrum der Diskussion im Gesellschaftsrecht gestellt worden. Medien, Finanzanalysten, institutionelle Investoren aus dem In- und Ausland und auch Politiker verlangen, die Unternehmensführung auf oberster Ebene müsse mit klaren Leitlinien entscheidend verbessert werden. Als Leitlinien dienten dabei häufig die Verhältnisse in den USA und in England. Fragen der zweckmässigsten Unternehmensorganisation haben aber schon seit jeher die Auseinandersetzungen im Gesellschaftsrecht geprägt. Aus liberaler Sicht gilt es dabei, den unternehmerischen Handlungsspielraum zu wahren oder gar zu vergrössern, die Verantwortlichkeiten klarzustellen und für die Interessierten Transparenz zu schaffen. Besonders diskutiert werden die Zusammensetzung und das Funktionieren des Verwaltungsrates sowie die Ungleichheiten zwischen Kapitalbeteiligung und Stimmrecht. In beiden Bereichen kann die Schweiz im internationalen Vergleich durchaus bestehen.

Internationales Umfeld

In den USA startete die Corporate-Governance-Diskussion Ende der 80er Jahre. Auch die Securities and Exchange Commission («SEC») und die New Yorker Börse («NYSE») nahmen das Thema ins Visier. Das führte u.a. zum «Blue Ribbon-Report» über die Unabhängigkeit der Audit-Funktion und über das Audit Committee. Eine eigentliche Corporate-Governance-Richtlinie, im Sinne einer offiziellen oder offiziösen Zusammenfassung von Best Practices, existiert in den USA jedoch nicht.¹

Klare Richtlinien für die Corporate Governance wurden hingegen in England mit dem «Cadbury-Report» ausgearbeitet, später ergänzt durch den «Greenbury-Report», den «Hampel-Report» und darauf aufbauend den «Combined Code». Unternehmen, die am London Stock Exchange kotiert sind, müssen in ihrem Jahresbericht Rechenschaft über die Einhaltung des «Combined Code» ablegen. Dabei gilt der Grundsatz «comply or explain». Die angelsächsische Entwicklung strahlte auch in andere Länder aus (z.B. Frankreich, Deutschland) und führte 1999 zum Erlass von Corporate-Governance-Grundsätzen der OECD.

Schweizer Publikumsgesellschaften werden nicht nur im Zusammenhang mit der Zweitkotierung an ausländischen Börsenplätzen, sondern vor allem auch von internationalen Investoren mit Fragen zur Einhaltung von Corporate-Governance-Grundsätzen konfrontiert. Dabei wird allerdings oft dem unterschiedlichen nationalen Rechtsrahmen und den verschiedenen Kontrollstrukturen wenig Rechnung getragen. Im Vordergrund stehen oft Begehren, die letztlich auf Vereinfachungen für Übernahmen mit entsprechenden Gewinnmöglichkeiten für Investoren abzielen.

¹ Es existieren dagegen Corporate-Governance-Richtlinien der Unternehmen, z.B. die «General Motors Board of Directors Corporate Governance Guidelines».

Internationale Kodizes

Australien	Corporate Governance AIMA Guide & Statement of Recommended Practice Bosch Report
Belgien	Merged Code Guidelines on Corporate Governance Reporting Cardon Report (1998) Banking and Finance Commission Report (1998) Corporate Governance – Recommendations Director’s Charter
Tschechische Republik	Revised Corporate Governance Code (Based on the OECD Principles)
Kanada	Five Years to the Day The Toronto Report
Dänemark	Guidelines on Good Management of a Listed Company
Frankreich	Vienot Report I & II Recommendations on Corporate Governance
Deutschland	Cromme Commission Baums Commission Report Corporate Governance Rules for German Quoted Companies German Code of Corporate Governance (GCCG) DSW Guidelines
Griechenland	Principles on Corporate Governance in Greece: Recommendations for its Competitive Transformation
Hongkong	Corporate Governance Disclosure in Annual Reports Code of Best Practice
Indien	CII’s Corporate Governance Code Draft Report of the Kumar Mangalam Committee on Corporate Governance
Irland	Corporate Governance, Share Option and Other Incentive Schemes
Italien	Report & Code of Conduct («Preda Code») Testo Unico sulle disposizioni in materia di intermediazione
Japan	Corporate Governance Principles. A Japanese View. Interim Report Urgent Recommendations Concerning Corporate Governance
Kenia	Principles for Corporate Governance in Kenya and a Sample Code of Best Practice Principles of Good Corporate Governance: A Summary
Korea	Code of Best Practice for Corporate Governance
Malaysia	The Principles of Corporate Governance
Mexiko	Código de Mejores Prácticas Corporativas
Niederlande	Peters Report & Recommendations
Portugal	Recommendations on Corporate Governance
Rumänien	Corporate Governance Code in Romania Corporate Governance Initiative for Economic Democracy in Romania: Corporate Governance Code
Russland	Draft Code of Corporate Conduct
Südafrika	Draft King Report on Corporate Governance for South Africa 2001 King Report
Spanien	Código de Buen Gobierno Círculo de Empresarios
Schweiz	Corporate Governance: Swiss Code of Best Practice Corporate Governance in Switzerland – Consultative inquiry on new recommendations and rules
Schweden	Corporate Governance Policy

Grossbritannien	The Combined Code: Principles of Good Governance and Code of Best Practice Internal Control: Guidance for Directors on the Combined Code The KPMG Review Internal Control: A Practical Guide Hermes Statement on Corporate Governance and Voting Policy Hampel Report (Final) Greenbury Report Cadbury Report
USA	The Business Round Table CalPERS Council of Institutional Investors Policies TIAA-CREFF Policy Statement on Corporate Governance
Commonwealth	Principles of Best Business Practice for the Commonwealth
OECD	OECD Principles of Corporate Governance Millstein Group Report
Europa	EASD Principles and Recommendations Corporate Governance Guidelines 2000
Welt	International Corporate Governance Network (ICGN) Statement on Global Corporate Governance Principles

Quelle: www.egci.org, Stand Januar 2002

Arbeiten zu einem Swiss Code of Best Practice

Aktuelle Ereignisse haben in der Schweiz zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen im Themenfeld «Corporate Governance» geführt. Insbesondere die Motion Walker «Corporate Governance in der Aktiengesellschaft» sowie bereits früher die Motion Gross Jost «Wer Vertreter in Verwaltungsräte schickt, soll mithaften!», die Motion Leutenegger Oberholzer «Mehr Schutz für Minderheitsaktionäre», die Motion Rechtskommission Nationalrat «Transparenz und Verantwortlichkeit in der Aktiengesellschaft», die parlamentarische Initiative Chiffelle «Transparenz bei börsenkotierten Firmen», die Interpellation Gysin «SairGroup. Im Spannungsfeld von privaten und öffentlichen Interessen» und die Interpellation Reimann «Aktienrechtliche Machtballung der Vorsorgeeinrichtungen». Gemeinsam ist diesen Vorstössen die erhöhte Anforderung an die Transparenz. International werden allerdings die neueren Präzisierungen der Corporate Governance nicht auf gesetzlicher Ebene, sondern in Form von Kodices umschrieben.

economiesuisse ist als Verband der Schweizer Unternehmen aus allen Branchen (Industrie, Finanzsektor, übrige Dienstleistungen) die geeignete Institution der Privatwirtschaft, die Grundsätze für Corporate Governance in der Schweiz zu umschreiben. Aufgrund der internationalen Diskussion und auf Anstoss interessierter Kreise hat economiesuisse bereits im Jahre 2000 eine «Expertengruppe Corporate Governance» eingesetzt mit dem Auftrag, die Situation zu analysieren und einen gemeinsamen Kern der verschiedenartigen Bemühungen um eine Verbesserung von Corporate-Governance-Aspekten in der Schweiz herauszuarbeiten. Die Gruppe nahm Anfang Januar 2001 ihre Arbeiten auf. Dabei bilden die vielfältigen internationalen Vorarbeiten und Modelle eine bewährte Basis.

Die wichtigsten Punkte der Kritik und das entsprechende geltende Schweizer Recht analysiert der Bericht «Corporate Governance in der Schweiz» von Prof. Dr. Karl Hofstetter. Dort wird insbesondere auf den heutigen Stand des Schweizer Aktien-, Börsen- und Übernahmerechts mit Meldepflichten von Beteiligungen, öffentlichen

Kaufangeboten, Pflicht zur Bekanntgabe kursrelevanter Tatsachen, Rechnungslegungsstandards, Vorschriften zur Durchführung von Generalversammlungen und weitere für die Corporate Governance wichtige Aspekte eingegangen.

Der Text des «Swiss Code of Best Practice» wurde im Lichte des Analyseberichts von Prof. Dr. Peter Böckli mit einem Arbeitsausschuss ausgearbeitet und zielt auf die Situation in der Schweiz, mit der sie kennzeichnenden Vielfalt von grossen, mittleren und kleineren Aktiengesellschaften, mit den seit Inkrafttreten der Aktienrechtsreform am 1. Juli 1992 – trotz aller Kritik – allmählich spürbar verbesserten Usanzen, mit ihrem von den Gestaltungsprinzipien etwa des deutschen Rechts oder des angelsächsischen Rechts abweichenden Aktienrecht. Der «Swiss Code» soll durch eine gut verständliche Darstellung den – von einigen spektakulären Fällen abgesehen – recht hohen Standard der Praxis aufzeigen, die von vielen vorbildlichen Unternehmen in der Schweiz bereits heute weitgehend befolgt wird. Der «Code» soll in der Zeit der weltweiten Verknüpfung der Kapitalmärkte vor allem auch den ausländischen Investoren ein Bild über das bereits Erreichte und die angestrebten Verbesserungen verschaffen.

«Swiss Code» von economiesuisse und SWX-Richtlinie als Paket

Träger des «Swiss Code» ist economiesuisse, doch werden Schweizer Organisationen, welche die Fragen der Corporate Governance im Rahmen ihrer Aktivitäten nahe verfolgen, zur ausdrücklichen Unterstützung des «Swiss Code» eingeladen. Diese erweiterte Trägerschaft wird entsprechend auch in die Weiterentwicklung miteinbezogen.

Der «Swiss Code» wendet sich im Sinne von Empfehlungen an die schweizerischen Publikumsgesellschaften. Viele Grundsätze haben aber inhaltlich auch für die nicht kotierten, grossen und mittleren Familienaktiengesellschaften mit einem oft schon ziemlich breit gestreuten Aktienbesitz als Anregung praktische Bedeutung. Auch nicht kotierte, volkswirtschaftlich bedeutende Gesellschaften oder Organisationen (im Übrigen auch in anderer Rechtsform als derjenigen einer Aktiengesellschaft) können dem «Swiss Code» zweckmässige Leitideen entnehmen. Je nach Grösse und Struktur der Unternehmung – etwa bei an der Börse kotierten Tochtergesellschaften eines Konzerns – können Anpassungen oder Vereinfachungen angezeigt sein.

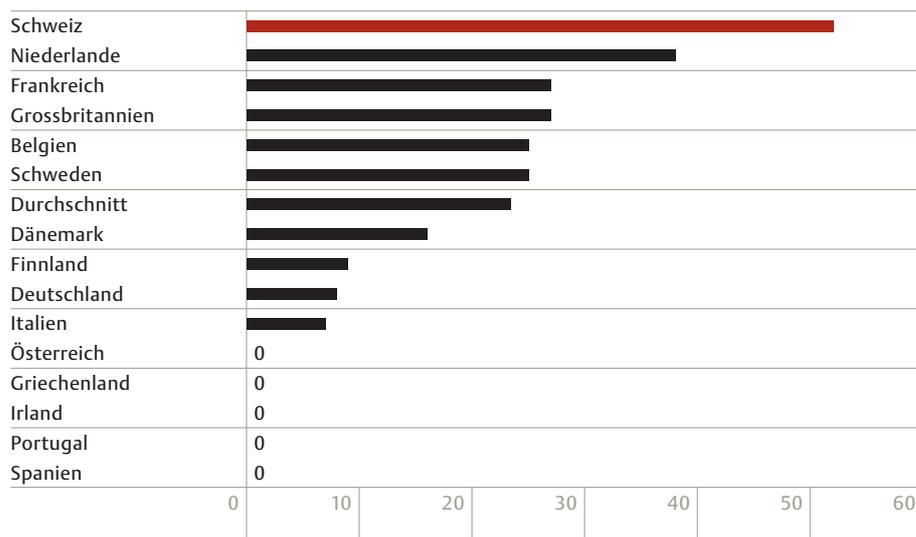
Der «Swiss Code» wird ergänzt durch eine Richtlinie der SWX Swiss Exchange (Schweizer Börse) mit konkreten Anforderungen über die jährliche Berichterstattung der Unternehmen zur Umsetzung der Corporate-Governance-Grundsätze. Diese Richtlinie stützt sich auf das Börsengesetz und ist damit rechtlich bindend. Dabei werden die Unternehmen unter anderem auch verpflichtet, direkte und indirekte Entschädigungen (inklusive Abgangsentschädigungen) für Mitglieder des Verwaltungsrates und der obersten Geschäftsleitung offenzulegen. Beide Werke sollen auf Mitte 2002 in Kraft gesetzt werden.

Der «Swiss Code» ergänzt die 30 Leitsätze mit ausführenden und konkretisierenden Unterpunkten. Im Verhältnis zu den Aktionären betont er, dass diesen als Kapitalanlegern die letzte Entscheidung in der Gesellschaft zukommt, und empfiehlt zu treffende Massnahmen, um die Ausübung der Rechte zu erleichtern. Für die Umschreibung der Aufgaben des Verwaltungsrates und der Revision wird auf die einschlägigen Gesetzesbestimmungen verwiesen, doch wäre im internationalen Kontext ein Kodex ohne Ausführungen zu diesen Punkten unvollständig. Die zur Erreichung der Transparenz notwendige Offenlegung von Informationen wird in der SWX-Richtlinie verbindlich behandelt. Damit genügt im «Swiss Code» ein einfacher Verweis.

In Prozent

Quelle: Vorläufige Ergebnisse einer Umfrage bei den 500 grössten Unternehmen (FT 500), präsentiert von Marco Becht und André Sapie anlässlich der Gründung des European Corporate Governance Institutes vom 15. Januar 2002

Anteil an ausländischen Geschäftsleitungsmitgliedern



Ausgewogene Zusammensetzung des Verwaltungsrates

Ein Schwergewicht bilden im «Swiss Code» die Ausführungen zu Verwaltungsrat und Geschäftsleitung. Die Corporate-Governance-Debatte hat ihren Ausgangspunkt in der so genannten «agency»-Problematik. Dieses Auseinanderklaffen der Interessenlage zwischen Aktionären («principals») und Unternehmensleitung («agents») unterstellt, dass Erstere, weil sie das Unternehmen nicht selbst leiten können, stets in Gefahr sind, von den ihre eigenen Interessen verfolgenden Unternehmensleitungen vernachlässigt zu werden. Dies ruft nach adäquaten Kontroll- und Leitungsstrukturen börsenkotierter Unternehmen zum Schutz der legitimen Interessen der Aktionäre, unabhängig von den allgemein bestehenden Pflichten zu einer getreuen Geschäftsführung.

Anzustreben ist eine ausgewogene Zusammensetzung des Verwaltungsrates von Personen mit den notwendigen Fähigkeiten, um eine eigenständige Willensbildung im kritischen Austausch mit der Geschäftsleitung zu gewährleisten. In der schweizerischen Tradition setzen sich die Verwaltungsräte seit jeher vorwiegend aus nicht exekutiven Mitgliedern zusammen, d.h. Mitgliedern ohne aktuelle Managementfunktionen bei der Gesellschaft. Die Corporate-Governance-Diskussionen haben diese Praxis noch bewusster werden lassen und dazu geführt, dass auch weitere Interessenverflechtungen (z.B. Banken, kreuzweise Verwaltungsratseinsitznahmen: «interlocking directors») näher unter die Lupe genommen werden.

Die Durchmischung des Verwaltungsrates mit nicht exekutiven Mitgliedern kann als angemessenes Korrektiv für die «agency»-Problematik im Verhältnis Aktionäre – Unternehmensmanagement gesehen werden. Weiter gehend als etwa die englischen Regeln empfiehlt der «Swiss Code» daher eine Mehrheit des Verwaltungsrates aus nicht exekutiven Mitgliedern. Eine detaillierte Offenlegung über die Mitglieder des Verwaltungsrates (bisherige Tätigkeit, Einsitznahme in anderen Verwaltungsräten usw.) ist in der Transparenzrichtlinie vorgesehen und erlaubt den Aktionären eine Wahl

unter Berücksichtigung einer guten Durchmischung nach Fähigkeiten, Herkunft, Vermeidung von Interessenkonflikten und Unabhängigkeit. Fest steht, dass für Funktionen im Verwaltungsrat, die Unabhängigkeit voraussetzen (beispielsweise die Einsitznahme im «Audit Committee» und im Entschädigungsausschuss), kreuzweise Einsitznahmen nicht möglich sind. Im Vergleich zu anderen Ländern sind in der Schweiz die Verwaltungsräte – und auch die Geschäftsleitungen – überdurchschnittlich international zusammengesetzt.

«Checks and balances» auf allen Stufen

Mit Ausnahme der Banken können in der Schweiz die Funktionen des Präsidenten des Verwaltungsrates (VRP) und des Vorsitzenden der Geschäftsleitung (CEO) zusammengelegt werden. Aus Corporate-Governance-Sicht ist an sich die Trennung dieser Funktionen zu begrüssen. Dadurch kann die unabhängige Aufsicht durch den Verwaltungsrat gestärkt werden. Umgekehrt sind auch die Vorteile eines Doppelvorsitzes in Verwaltungsrat und Geschäftsleitung zu sehen. Informations- und Entscheidungswege können verkürzt werden, lähmende Machtkämpfe werden unwahrscheinlicher und das Ineinandergreifen von operativen und Aufsichtsentscheiden wird erleichtert. Empirische Erkenntnisse, wonach ein System überlegen ist, bestehen nicht. Der «Swiss Code» stellt diese Frage in den Gesamtkontext von «checks and balances» einer Gesellschaft. Unabhängige Verwaltungsräte und vor allem ein unabhängiger «lead director», die Abwesenheit von Übernahmehürden wie Vinkulierung oder Höchststimmklauseln, oder starke aktive Aktionäre können die Gefahren der Personalunion wesentlich entschärfen. Zielgerichtete Mechanismen sollen den Vorrang vor dogmatischen Modellen haben. Es kann auch nicht Aufgabe eines Kodexes sein, Unternehmen in ein regulatorisches Korsett zu zwingen.

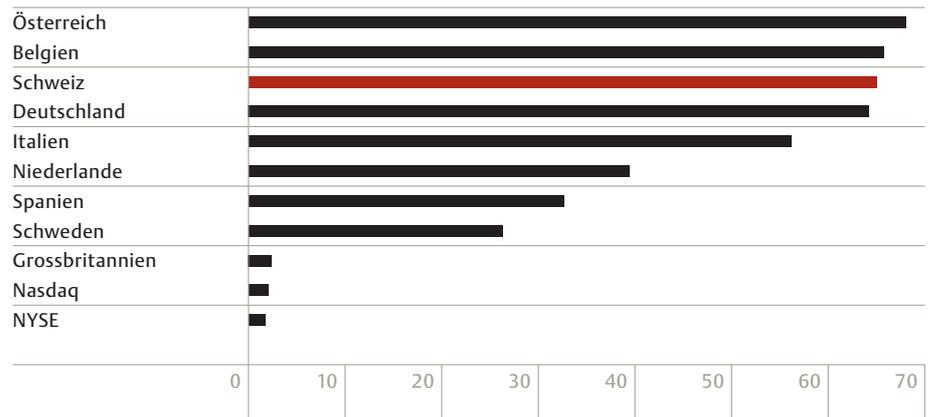
Zentral ist die Vermeidung von Interessenkonflikten. Entsprechend müssen die Mitglieder von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung ihre persönlichen und geschäftlichen Verhältnisse so ordnen, dass Interessenkonflikte mit der Gesellschaft möglichst vermieden werden, etwa durch Information, Ausstandsregeln und dem Grundsatz des Abschlusses von Geschäften zu Bedingungen, wie sie für Drittpersonen gelten. Bei einem dauernden Interessenkonflikt muss ein Rücktritt erfolgen.

Mit einem angemessenen internen Kontrollsystem und Risikomanagement muss der Verwaltungsrat für einen sachgerechten Umgang mit Risiken und der Beachtung der Rechtsvorschriften sowie anderen Regeln («compliance») sorgen, wie dies bereits im Gesetz vorgeschrieben ist. Die Einsetzung eines Prüfungsausschusses, der sich ein eigenständiges Urteil über die externe Revision, das interne Kontrollsystem und den Jahresabschluss bildet, erscheint zwingend, da der Verwaltungsrat in diesen Bereichen nicht delegierbare Aufgaben wahrnehmen muss.

Über die Entschädigungen von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung soll ein Ausschuss entscheiden, der sich mehrheitlich aus nicht exekutiven und unabhängigen Mitgliedern zusammensetzt und in Abwesenheit der unmittelbar Betroffenen entscheidet. Die Entschädigungspolitik soll so ausgerichtet sein, dass die Gesellschaft markt- und leistungsgerechte Gesamtentschädigungen anbietet, um Personen mit den notwendigen Fähigkeiten zu gewinnen. Die Entschädigung soll nachvollziehbar vom nachhaltigen Erfolg des Unternehmens und vom persönlichen Beitrag abhängig gemacht werden und falsche Anreize vermeiden. Die Offenlegung der direkten oder indirekten Entschädigungen wird in der SWX-Richtlinie entsprechend den internationalen Standards umschrieben.

In Prozent
 Quelle: Ergebnisse einer Studie von Marco Becht und Colin Mayer, präsentiert anlässlich der Gründung des European Corporate Governance Institutes vom 15. Januar 2002; Schweiz: Übersicht Schweiz, Bank Julius Bär, September 1996; Studie Kaufmann Kunz, Besitzverhältnisse von Schweizer Aktien, Bank Julius Bär 1991

Unternehmen mit Kontrollmehrheiten



Kontrolle und Kapitaleinsatz

Die Forderung «one share one vote» wird von Finanzjournalisten, Finanzanalysten und institutionellen Investoren notorisch aufs Tapet gebracht. Dabei geht es letztlich um das Auseinanderklaffen von Kontrolle und Kapitaleinsatz. In den USA ist der Grundsatz «one share one vote» schon vor Jahren flexibilisiert worden. Die New York Stock Exchange lässt anlässlich der Börsenkotierung grundsätzlich jede Kapitalstruktur zu. Nach der Börsenkotierung dürfen jedoch nur noch solche Veränderungen vorgenommen werden, die in Bezug auf die Stimmrechte der bisherigen Aktionäre nicht diskriminierend wirken. Höchststimmklauseln sind in Deutschland aufgrund des KonTraG nicht mehr erlaubt, in den USA dagegen sind sie im Rahmen der Regeln der New York Stock Exchange zulässig: «capped votes» werden als unproblematisch angesehen, wenn sie bereits anlässlich der Kotierung bestanden. In der Schweiz war der Markttrend zur Einheitsaktie in den letzten Jahren, vor allem bei Publikums-gesellschaften mit breit gestreutem Aktionariat, offensichtlich.

Bei der Beurteilung der Forderung «one share one vote» ist aus der Sicht der Corporate Governance klar zwischen dem Gründungsstadium und späteren Änderungen zu unterscheiden. Während im ersten Fall einzig Transparenz geschaffen sein muss und durch die Zulassung von durch Mehrheitsaktionäre kontrollierte Firmen zusätzliche Unternehmen an die Börse gelangen können, ist eine spätere Einführung von Stimmrechtsunterschieden (etwa in Form von Höchststimmrechten, Vinkulierungen usw.) unter dem Aspekt des Minderheiten- und des Erwartungsschutzes problematisch, auch wenn im Sinne einer Flexibilität Anpassungen nicht von vornherein ausgeschlossen werden sollen. Wer Partizipationsscheine, stimmrechtsbenachteiligte Aktien, vinkulierungsbelastete Aktien oder Aktien zu einem Zeitpunkt kauft, in welchem die Statuten bereits eine Höchststimmklausel beinhalten, verlangt letztlich nach einem (volkswirtschaftlich ineffizienten) «windfall-profit», wenn er nachträglich mit Hilfe des Gesetzgebers oder anderer Regulierungsbehörden dem Grundsatz «one share one vote» zum Durchbruch verhelfen will. Gegen nachträgliche Beschränkungen kennt das schweizerische Aktienrecht denn auch eine Vielzahl von Sicherungsinstrumenten, wie die Anfechtungsmöglichkeit von GV-Beschlüssen, die das Sachlichkeitsgebot oder

den Grundsatz der Gleichbehandlung verletzen, das Verbot, bereits eingetragene Aktionäre bei Einführung einer Vinkulierungsklausel aus dem Aktienbuch zu streichen, oder qualifizierte Quoren für die Einführung von Stimmrechtsaktien und von Vinkulierungsbestimmungen.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass auch in anderen Ländern ein Grossteil der Unternehmen unter mehrheitlicher Kontrolle stehen und Übernahmen erschwert werden. Dabei gelangen unterschiedlichste Mechanismen zur Anwendung, wie beispielsweise doppelte Stimmrechte und Wartefristen (so in Frankreich), Parallelgesellschaften und Prioritätsaktionäre (so etwa in den Niederlanden), gestaffelte Amtsdauern von Verwaltungsräten verknüpft mit «poison pills» (etwa in den USA) oder das Einschalten von Zwischengesellschaften (so etwa in Schweden oder Deutschland).

Grenzen von Corporate Governance

Die Beachtung von Corporate-Governance-Grundsätzen kann zweifellos die Unternehmensführung verbessern. Dadurch und durch eine transparente Offenlegung wird das Vertrauen in die Unternehmen gestärkt. Davon profitiert der ganze Wirtschaftszentrum. Corporate Governance ist damit ein wichtiges Element im Wirtschaftsgeschehen. Der Unternehmenserfolg kann aber durch die Corporate-Governance-Regeln alleine nicht garantiert werden.

Corporate Governance ist auf das System und die Abläufe ausgerichtet. Die Wirkung hängt aber entscheidend von den Personen ab, welche die Funktionen wahrnehmen. Gerade die Kontrolle durch die Aktionäre kann nicht funktionieren, wenn etwa die grössten Aktionäre sich bei ihren eigenen Entscheidungen kein eigenes Urteil bilden oder gar auf die Ausübung der Stimmrechte verzichten. In diesem Sinne gibt etwa das Anwachsen der so genannten Dispo-Bestände (Namenaktien, für die keine Eintragung in das Aktienregister beantragt wird) bei Schweizer Gesellschaften zu ähnlicher Besorgnis Anlass wie die Stimmmabstänze bei politischen Abstimmungen.

Corporate Governance kann auch nicht die unternehmerische Beurteilung von Chancen und Risiken von Geschäftsstrategien ersetzen. Wenn die Einführung der so genannten «business judgement rule» zum Abhaken von Checklisten verkommt, führt dies zu einer Verbürokratisierung und auf juristische Rechtfertigungen ausgerichteter Unternehmensführung. Damit würde der wirtschaftlichen Weiterentwicklung ein schlechter Dienst erwiesen.

Infrastrukturen stehen heute im Zeichen des internationalen Standortwettbewerbs und einer dynamischen technischen Entwicklung. economiesuisse setzt sich entschlossen und offensiv für eine adäquate Liberalisierung der Infrastrukturbereiche ein und will die damit verbundenen Chancen zum Wohle der Schweiz nutzen. Effektivität und Effizienz sind die Leitkriterien der angestrebten Regulierung, die mit dem Abbau staatlicher Schranken und der Einführung von Wettbewerb zu verbinden sind. Das impliziert den Wandel der starren Strukturen des Service public hin zu einer wirtschaftlich erbrachten Grundversorgung.

Liberalisierung der Netzinfrastrukturbereiche – Notwendige Stärkung des Wirtschaftsstandortes

Die weltweit betriebene Öffnung der nationalen Volkswirtschaften – etwa im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) und der europäischen Integration – hat die Landesgrenzen durchlässiger gemacht und fördert die Globalisierung der Märkte. Parallel zu dieser weltweiten Tendenz zur Marktöffnung entwickelten sich dank des rasanten technologischen Fortschritts neue Netze und elektronische Märkte.

Die geöffneten Märkte und die neuen Technologien haben den Standortwettbewerb zwischen den Staaten und die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Unternehmen spürbar verschärft. Im Laufe der neunziger Jahre mussten sich letztere durch Rationalisierung und Innovation, vielfach auch durch die Verlagerung des Produktionsstandortes an die neue Situation anpassen. Diese Anpassungsprozesse gehen weiter und haben in den letzten Jahren eher noch an Dynamik gewonnen. Der Standortwettbewerb zwischen Staaten seinerseits bedeutet, dass der Staat den Wirtschaftssubjekten die bestmöglichen Rahmenbedingungen zu bieten hat. Nur die laufende Verbesserung der standortgebundenen Produktionsfaktoren vermag die mobilen Faktoren anzuziehen, respektive ihre Abwanderung zu verhindern.

Handlungsbedarf in der Schweiz

Traditionell wurden in der Schweiz die Infrastrukturbereiche weitgehend von Politik und Verwaltung gesteuert. Der Staat hat durch Gesetz oder Leistungsauftrag vorgeschrieben, welche Aufgaben ausserhalb der Gesetze des Wettbewerbs zu erfüllen sind. Die Deckung der dadurch anfallenden Mehrkosten wurde durch die Gewährung einer Monopolstellung (z.B. PTT), aus allgemeinen Steuern (z.B. alte SBB) oder durch Gebühren (z.B. SRG) ermöglicht.

Die unmittelbaren negativen Aspekte dieser marktfernen Politik im Bereich der Infrastrukturen treten dabei immer deutlicher zutage: überhöhte Preise (man vergleiche nur die Stromkosten für Schweizer KMU mit denjenigen in den meisten Ländern der EU), mangelndes Kundenbewusstsein (etwa die wenig transparenten Abrechnungen für Strombezüge in vielen Gemeinwesen) oder die verzögerte Anpassung an die neuen technischen Anforderungen (z.B. die um Monate verzögerte Einführung von Breitbanddiensten wie ADSL). Der Wirtschaftsstandort Schweiz mit seiner traditionell guten und zuverlässigen Infrastruktur droht zusehends an Attraktivität einzubüssen.

Angesichts der Entwicklungen im benachbarten Ausland müssen wir zudem feststellen, dass in der Schweiz ein beachtlicher Handlungsbedarf besteht. Die EU hat den Telekommunikationsmarkt liberalisiert und auch die letzte Meile dem Wettbewerb ausgesetzt; sie öffnet zügig ihre Elektrizitäts-, Gas- und Postmärkte. Auch wenn die Schweiz in den letzten Jahren Deregulierungs- und Liberalisierungsschritte gemacht oder eingeleitet hat, ist ein Marschhalt in den Bereichen Liberalisierung und Deregulierung, wie er zuweilen gefordert wird, aus Sicht der Wirtschaft abzulehnen.

Dabei ist zu beachten, dass mit Deregulierung/Liberalisierung eine Neuregulierung verbunden mit dem Abbau staatlicher Schranken und der Einführung von Wettbewerb gemeint ist. Eine Privatisierung, das heisst der Verkauf von öffentlichen Unternehmen, ist damit nicht zwangsläufig verbunden. Vielmehr tut man gut daran, jeden Bereich, wo Netzinfrastrukturen betroffen sind, genau zu analysieren und pragmatisch vorzu-

gehen. economiesuisse geht denn auch nicht zu dogmatisch an das Thema weiterer Liberalisierung und Privatisierung heran. So anerkennt economiesuisse beispielsweise in der Medienpolitik die Notwendigkeit einer SRG, um in allen Landesgegenden zwei nationale Fernsehsender ausstrahlen zu können. Hingegen entbindet das die SRG nicht, ihren Selbstfinanzierungsgrad zu erhöhen und ihre heute 16 Radioprogramme zu reduzieren.

Ferner kann nicht verkannt werden, dass dieses Konzept bestimmte Produzenten jahrzehntelang privilegiert und Besitzstände geschaffen hat. Die Lasten dieser Politik werden den Konsumenten (so ist etwa eine Postkarte aus der Schweiz nach Deutschland rund 56 Prozent teurer als eine in die umgekehrte Richtung) und den Steuerzahlern aufgebürdet. Bei Lichte betrachtet handelte es sich hier um eine politisch abgesegnete Umverteilung zugunsten branchen- und regionenspezifischen Interessengruppen. Es verwundert deshalb nicht, dass heute die Profiteure dieses Konzeptes versuchen, gemeinwirtschaftliche Leistungen – bekannt unter dem Schlagwort Service public – ideologisch zu überhöhen.

Der Service public als Sicherstellung einer wirtschaftlichen Grundversorgung

So avancierte der Begriff des Service public zum Schlagwort strukturkonservativer Kreise, die den Service public neben der Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Infrastrukturleistungen häufig noch für eine Vielzahl anderer politischer Anliegen (miss)brauchen. Die einen wollen mit dem Service public die nationale Kohäsion sicherstellen (Post, Fernsehen, Radio); andere kämpfen unter der Fahne des Service public für die Sicherheit und «Qualität» von Arbeitsplätzen in den betroffenen Branchen (Elektrizitätsmarkt). Es ist klar, dass die Vermischung der Service-public-Debatte mit diesen nicht direkt damit verbundenen Anliegen sowohl der politischen Auseinandersetzung wie auch der Problemlösung schadet. Versucht man, den Begriff in seinem Kerngehalt zu fassen, so lässt er sich am treffendsten als die Sicherstellung eines wirtschaftlichen Grundversorgungsangebotes im Bereich der Netzinfrastrukturen und Dienste mit einem speziellen öffentlichen Interesse, zu dem alle Bevölkerungsschichten und Wirtschaftsunternehmen in allen Landesteilen zu möglichst gleichen Bedingungen Zugang haben, umschreiben.

Effektive Grundversorgung anstelle von Strukturhaltung

Grundversorgungsdienstleistungen müssen wirtschaftlich erbracht werden. Wirtschaftlichkeit bedeutet einerseits Effizienz bei der Leistungserbringung und andererseits Effektivität der Leistungen.

Effektivität meint, dass die Grundversorgung als Produkt im Sinne und Interesse der Allgemeinheit verstanden werden muss. Im Vordergrund muss die Dienstleistung am Kunden stehen und nicht eine bestimmte Technologie (wie dies etwa im Herbst 2001 bei den Diskussionen, ob ISDN Teil der Grundversorgung sein soll oder nicht, geschehen ist). Ebenfalls geht es nicht um die Aufrechterhaltung bestehender Strukturen. Beispielsweise wird es dem Konsumenten einer Postdienstleistung letztlich egal sein, ob das Paket die Schweizer Post, die UPS oder die Deutsche Post transportiert. Ebenfalls ist nicht entscheidend, an welcher Stelle ein Paket aufgegeben wird. Wichtig ist vielmehr das Preis-Leistungs-Verhältnis der Dienstleistung. Eine effektive Grundversorgung klärt also zuerst vor Ort die Nachfrage nach einer Dienstleistung und diskutiert erst dann, welche (Infra-)Struktur dazu benötigt wird.

Effiziente Grundversorgung

Neben der Effektivität ist die Effizienz die zweite Komponente der anvisierten Wirtschaftlichkeit der Grundversorgung. Dabei hat die Politik erstens den Umfang des Leistungsniveaus unter Berücksichtigung des Standes der Technik politisch zu bestimmen. Zweitens muss sie entscheiden, wer am besten für diese Leistungserbringung geeignet ist. Drittens obliegt ihr die Schaffung des ordnungspolitischen Rahmens zur Sicherstellung eines effizienten Angebots.

Wie erwähnt, ist es in diesem Zusammenhang wichtig, dass zuerst die Leistung formuliert bzw. definiert wird, um nachher nach Mitteln und Wegen zu suchen, ob und allenfalls wie an sich nicht rentable Leistungen soweit wie möglich über den Markt im Wettbewerb angeboten werden können. Regulierung heisst also: Stimulierung des Wettbewerbs hinsichtlich seiner Wirkung auf Kosten und Qualitäten der Güter und Dienstleistungen. Wettbewerb wird dabei grundsätzlich auch im klassischen Infrastrukturbereich trotz produktionstechnisch bedingter Unteilbarkeiten für möglich gehalten, allerdings flankiert von entsprechenden Regelungen. Dazu verfügt der Staat über diverse regulatorische Instrumente: Verträge für bestimmte Grundleistungen, Lizenzen für besondere Leistungen, Vorschriften über Leistungspflichten, Qualitätsanforderungen, Preisobergrenzen, Subventionierung des Anbieters bzw. des Nachfragers usw. Diese Instrumente sollten aber nur dort eingesetzt werden, wo ein Marktversagen droht, meritorische Güter¹ betroffen sind oder die Bedürfnisse nicht bereits durch ein marktwirtschaftliches Angebot zu politisch vertretbaren Bedingungen gedeckt werden. (So wäre etwa die Aufnahme von ISDN in die Grundversorgung nicht nötig gewesen, da die Swisscom ISDN bereits ohne Vorschrift schweizweit zu gleichen Preisen angeboten hat.)²

Ein Beispiel für solche Regulierungen zur Sicherstellung der Grundversorgung findet sich in der Fernmeldegesetzgebung. Diese orientiert sich nicht am Dienstleister (der Swisscom), sondern an der politisch gewünschten Dienstleistung und schreibt diese regelmässig aus. Führt die Ausschreibung zu keinen geeigneten Bewerbungen, so kann eine Konzessionärin zur Erbringung der entsprechenden Leistungen verpflichtet werden. Diese Konzessionärin erhält für Investitionen zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen einen Investitionsbeitrag, der auch im liberalisierten Markt über die Konzessionsgebühren erwirtschaftet wird. Deshalb ist es nicht sachgerecht, wenn versucht wird, den Service public sowohl gegen den Prozess der weiter gehenden Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes Schweiz (insbesondere die für ein gutes Funktionieren dieses Modells nötige Entbündelung der letzten Meile) als auch gegen die Schaffung der Grundlage zur Flexibilisierung der Bundesmehrheit an der Swisscom AG auszuspielen.

Primär soll sich also die öffentliche Hand mit der Rolle als Regulierungs- und Kontrollinstanz im Bereich der Netzinfrastruktur begnügen. Sie sollte grundsätzlich keine unternehmerischen Funktionen wahrnehmen. Konkret heisst dies, dass in Bereichen, in denen Wettbewerb möglich ist, auf eine Grundversorgung mit Dienst-

¹ Meritorische Güter sind Güter bzw. Dienstleistungen, die aus rein politisch motivierten Gründen als unterstützungs- und subventionswürdig beurteilt und zu reinen Marktbedingungen nicht im genügenden Umfang angeboten werden. Etwa Bildung, Kultur, Gesundheit.

² Es ist zu beachten, dass die Beweislast für das Vorliegen eines langfristigen Marktversagens beim Staat liegt. Im Zweifelsfall ist auf einen staatlichen Eingriff zu verzichten. Bezüglich der meritorischen Güter ist ein restriktiver Massstab anzulegen. Unbestritten sind etwa Güter, die dem Erhalt der kulturellen Identität, insbesondere der vier Sprachregionen der Schweiz, dienen.

Leistungen durch den Staat oder staatliche Unternehmen verzichtet werden soll. Die Wirtschaftsgeschichte lehrt uns, dass die private Gütererstellung im Allgemeinen effizienter erfolgt als die öffentliche. Ressourcen werden sparsamer und flexibler eingesetzt, die Arbeit erfolgt zielgerichteter und die Dienstleistungen sind kundenorientierter. Für private Unternehmen eröffnen sich in der Regel auch bessere internationale Perspektiven. Die Kapitalbeschaffung ist freier, die oberste und die operative Unternehmensführung autonomer. Letztlich kann eine Unternehmung ihre Aufgabe – die sichere und effiziente Versorgung der Kunden – nur dann optimal erfüllen, wenn sie über den notwendigen Handlungsspielraum verfügt. Ausserdem wickelt sich eine Grundversorgung nie im interessenfreien Raum ab. Die Trennung von unternehmerischer und politischer Verantwortung, d.h. die Trennung der staatlichen Rolle als Regulator und der des Dienstleistungserbringers, bietet mehr Transparenz, Effizienz und politische Neutralität.

Die Liberalisierung muss ferner die Verteilung nach Einkommensstufen sowie den Ausgleich zwischen den Regionen nicht zwingend beeinträchtigen. Der Staat hat weiterhin die Möglichkeit, anstelle von Quersubventionierungen und staatlicher Subventionierung nach dem Giesskannenprinzip gezielte Transfers an bedürftige Personen und Regionen auszurichten. So trägt etwa der Neue Finanzausgleich den Sonderlasten der peripheren Regionen Rechnung und überlässt den Kantonen mehr Mittel zur freien Verfügung. Diese könnten beispielsweise eingesetzt werden, um regionale Sonderanliegen, die über ein wirtschaftlich vertretbares Grundversorgungsangebot hinausgehen, zu finanzieren. Eine solche Regionalpolitik wäre allemal treffsicherer und kostengünstiger als der Einsatz der Infrastrukturpolitik als Regionalpolitik!

Positionen der Wirtschaft für wettbewerbsfähige Infrastrukturen: synoptische Übersicht

Elektrizitäts- und Gaswirtschaft

Ausgangslage	Zielsetzung	Position economiesuisse
<ul style="list-style-type: none"> – Referendum EMG – Europäische Öffnung des Gasmarktes 	<ul style="list-style-type: none"> – Schrittweise Öffnung des Strommarktes – Integration des Gasmarktes im europäischen Verbund 	<ul style="list-style-type: none"> – Rasche Einbettung in den europäischen Energiemarkt – Schaffung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs – Unbundling von Netz, Stromproduktion sowie Handel und Verkauf – Kompromissgesetz EMG: Verordnungsausgestaltung entscheidend

Telekommunikation

Ausgangslage	Zielsetzung	Position economiesuisse
<ul style="list-style-type: none"> – Swisscom seit 1998 spezialgesetzliche AG 	<ul style="list-style-type: none"> – Flexibilisierung der Bundesmehrheit an der Swisscom 	<ul style="list-style-type: none"> – Beibehaltung der garantierten, aber restriktiv gefassten Grundversorgung durch Ausschreibung – Vollständige Liberalisierung im Festnetz durch Wettbewerb auf der letzten Meile – Überführung der Swisscom in eine gewöhnliche AG nach OR – Sicherstellung eines effizienten und fairen Wettbewerbs durch kompetente Regulierungsbehörde

Medien

Ausgangslage	Zielsetzung	Position economiesuisse
<ul style="list-style-type: none">– Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG)	<ul style="list-style-type: none">– Duales System: Gebührenmonopol für die SRG SSR idée suisse, Lockerung der Leistungsaufträge und Werbevorschriften für die Privaten	<ul style="list-style-type: none">– Regulierung nur aus zwei Gründen: 1. Verteilung knapper (Verbreitungs-)Ressourcen (z.B. Frequenzen)2. meritorisches Gut– Konsequente Umsetzung des dualen Systems – kein Gebührensplitting– Abbau staatlicher Regulierungsdichte– Erhöhung des Selbstfinanzierungsgrades der Landesregionen der SRG – Reduktion auf sechs Radio- und sechs Fernsehprogramme der SRG – Senkung der Zwangsgebühren– Vollständig liberalisierte Werberegeln für Private

Post

Ausgangslage	Zielsetzung	Position economiesuisse
<ul style="list-style-type: none">– Schweizerische Post seit 1998	<ul style="list-style-type: none">– Mögliche Marktöffnung– Erweiterung Postfinance/Projekt einer Postbank	<ul style="list-style-type: none">– Postmarktöffnung: Rückstand gegenüber der EU aufholen (zügige Senkung der Monopolgrenze auf 350 Gramm) und deren vorgesehenen Terminplan bzw. weitere Schritte übernehmen (vollständige Marktöffnung im Jahre 2009)– Vergabe von Konzessionen an private Anbieter ohne Gebühren, aber klare Regeln für den Zugang Dritter zum Netz der Schweizerischen Post– Schaffung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen– Optimierung des Poststellennetzes entsprechend neuer Kundenbedürfnisse– Ja zu neuen Geschäftsfeldern der Post, sofern Verbundeffekte mit Dritten möglich sind und Wettbewerbsregeln strikt eingehalten werden

Verkehr

Ausgangslage	Zielsetzung	Position economiesuisse
<ul style="list-style-type: none">– Bahnreform I (1999)– Landverkehrsabkommen mit der EU– Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe– NEAT	<ul style="list-style-type: none">– Netzzugang für Dritte (free access) im Güterverkehr– Umstrukturierung der SBB (spezialgesetzliche AG)– Wettbewerb im Regionalverkehr– Entschuldung der SBB	<ul style="list-style-type: none">– Entflechtung der Zuständigkeiten von nationalen und regionalen/lokalen Netzen– Nationales Netz: Zuständigkeit beim Bund mit grösstmöglicher unternehmerischer Verantwortung bei den SBB– Regionales/lokales Netz: Konzentration der Verantwortung – auch der finanziellen – bei Kantonen und Gemeinden (Finanzierung möglich über Finanzausgleich)

Chancen nutzen – Liberalisierung vorantreiben

Tempora mutantur, nos et mutamur in illis. Diese Einsicht macht Mut: Wir können den Wandel gestalten. Sie beinhaltet aber auch eine Warnung: Wenn wir nicht selber handeln, erleiden wir die Folgen des Wandels. Dies sollte uns bei der Auseinandersetzung zum Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) bewusst sein. Mit einer allfälligen Verwerfung des Gesetzes kann die Marktöffnung nicht aufgehoben werden. Eventuell ergäbe sich eine durch die Wettbewerbskommission erzwungene einzelfallweise Marktöffnung, ohne Vorgaben, ohne Förderung der erneuerbaren Energien und ohne Garantien für die Kleinkonsumenten. Damit die Konsumenten und Konsumentinnen ihre Rechte ausüben können, der Wettbewerb funktioniert und die Qualität der Versorgung nicht in Frage gestellt wird, braucht es klare und einfache Spielregeln.

Die Entscheidung, die sich beim Referendum gegen das EMG im Grunde stellt, ist die zwischen geordnetem und ungeordnetem Übergang.

Dass mit jeder Veränderung auch das Aufgeben von lieb gewonnenen Gewohnheiten und handfeste Befürchtungen etwa in Bezug auf eine veränderte Arbeitsplatzstruktur verbunden sind, ist verständlich. Diese Ängste müssen ernst genommen werden. Aber sie dürfen nicht all jenen Auftrieb geben, die mit ihrem Pessimismus die Zukunftsaussichten trüben, Strukturkonservatismus predigen und dem Immobilismus huldigen. Wenn wir ehrlich sind, sind es doch in allererster Linie Tendenzen in diese Richtung, welche die gegenwärtige gesellschaftliche Diskussion um den Service public in der Schweiz prägen.

Die Sicht auf die Vorteile der Öffnung der schweizerischen Infrastrukturbereiche wird dabei verstellt. Dabei ist erstens an den dank der Liberalisierung zustande gekommenen intensiveren Preiswettbewerb zu denken. Dieser hat die Telefntaxen in den letzten Jahren um über die Hälfte sinken lassen. Der Strompreis (der für industrielle Kunden im europäischen Vergleich rekordhoch war) ist für die meisten der grossen industriellen Abnehmer – aber nur für diese – zurückgegangen.

Zweitens schafft der Wettbewerb Anreize, technologische Herausforderungen innovativ und offensiv anzugehen. Dies führt sowohl zu qualitativ besseren Leistungen als auch zu kundengerechteren Produktsortimenten und ermöglicht einen individualisierten Service (beispielsweise das vielfältige Angebot von Mobilfunkabonnements, das für jedes Bedürfnis einen passenden Mix zwischen monatlichem Abonnement- und Minutenpreis anbietet).

Drittens ist daran zu erinnern, dass verpasste oder verspätete Liberalisierungen auch verpasste Chancen für die betroffenen Branchen sind. Vielleicht würde bei rechtzeitiger Liberalisierung die Schweizerische Post einen Expressdienst in Deutschland betreiben anstelle der Deutschen Post einen in der Schweiz. TV-Sender würden vielleicht von der Schweiz aus wie von Luxemburg in ganz Europa senden.

Mit der Marktöffnung wird viertens die Einhaltung des für die Wirtschaft entscheidenden Prinzips der Reziprozität sichergestellt. Dadurch könnten zukünftige Auslandaktivitäten sowohl der Schweizerischen Post als auch derjenigen der schweizerischen Elektrizitätsunternehmen begünstigt bzw. erst tatsächlich ermöglicht werden. Denn kein Land würde akzeptieren, dass sich Schweizer Unternehmen Marktanteile auf liberalisierten Märkten sichern, während sie auf ihrem eigenen Heimmarkt noch von einer hohen Monopolmauer geschützt blieben. Für die Schweiz als Drehscheibe des internationalen Stromhandels hätte ein solcher Protektionismus fatale Folgen.

Epilog

Die Erneuerung der Infrastrukturen bestimmt die internationale Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz wesentlich mit. Die Schweiz als kleines, exportorientiertes Land muss sich den Rahmenbedingungen einer globalisierten Welt anpassen. Marktöffnung, Liberalisierung und die damit einhergehende stärkere wirtschaftliche Integration durch den Abbau von Beschränkungen im Güter- und Dienstleistungsverkehr erhöhen aber nicht nur den Lebensstandard in der Schweiz, sondern auch in den anderen Regionen der Welt.

Bei allem Verständnis für die Ängste, die den Wandel begleiten, eröffnen Zeiten des Umbruchs immer auch Chancen, die im politischen Diskurs meist unterschätzt werden. Zahlreiche in- und ausländische Erfahrungen zeigen, dass eine kontrollierte

und schrittweise Marktöffnung von volkswirtschaftlichem Nutzen und die Sicherstellung der Grundversorgung mit Infrastrukturleistungen nicht gefährdet ist. Die Schwierigkeiten, die in Kalifornien mit der Stromversorgung bestehen, sind Einzelfälle und widersprechen dieser Einsicht nicht. Sie sind nicht die Folge von «zu viel Markt», sondern vielmehr darauf zurückzuführen, dass die Liberalisierung auf halbem Weg stehen geblieben ist. Statt von einem Markt- muss von einem Staatsversagen gesprochen werden.

economiesuisse setzt sich deshalb dafür ein, die Chancen einer Liberalisierung der Infrastrukturen zum Wohle der Schweiz entschlossen und offensiv zu ergreifen. Der Verband der Schweizer Unternehmen ist überzeugt, dass sich die Strukturen zur Erbringung der Grundversorgung permanent wandeln müssen, damit der Standort Schweiz auch in Zukunft über qualitativ hoch stehende und wettbewerbsfähige Infrastrukturen verfügt. Stillstand bedeutet hier bald einen Rückstand auf die ausländische Konkurrenz!

